10-1049

Bedrijfsbrandweer op grond van artikel 31 Wet veiligheidsregio's

Peter Wilms
Carlien Schrijvershof
(APE)
Sanneke Kuipers
(Crisisplan)

Onderzoek in opdracht van WODC

Den Haag, 2-7-2013

Bedrijfsbrandweer op grond van artikel 31 Wet veiligheidsregio's
P.J.M. Wilms, C. Schrijvershof en S. Kuipers

A*pe* rapport nr. 1049

INHOUD

0 SAMENVATTING

Naar aanleiding van de brand bij Chemie-Pack zijn verschillende onderzoeken uitgebracht. Een van de onderzoeken betrof een onderzoek van de (toenmalige) Inspectie Openbare Orde en Veiligheid naar de toepassing van artikel 31 van de Wet veiligheidsregio's. In artikel 31 van de Wet veiligheidsregio's (Wvr) is de bevoegdheid geregeld om bepaalde bedrijven te verplichten tot het instellen van een bedrijfsbrandweer. Het onderzoek van de Inspectie levert het beeld op van een behoorlijke achterstand in het beoordelingsproces van risicobedrijven, een onvolledig inzicht bij de veiligheidsregio's in de veiligheidssituatie bij risicobedrijven en niet op elkaar aansluitende trajecten van de Wvr en de omgevingsvergunning.
De minister van Veiligheid en Justitie heeft aan de Tweede Kamer toegezegd de relatie tussen de overheidsbrandweer en de bedrijfsbrandweren nader te onderzoeken. Daarbij zou ook worden betrokken de verdergaande mogelijkheden voor publiek-private samenwerking en de relatie met de omgevingsdiensten.

Probleemstelling
Het onderzoek kent een tweeledige probleemstelling:
1. Hoe zien de inhoud en het proces van de beoordeling van risicobedrijven in het kader van artikel 31 Wvr er in de praktijk uit en hoe wordt het afstemmingsproces over de vergunningverlening tussen de veiligheidsregio's en milieudiensten gewaardeerd?
2. Wat zijn de mogelijkheden en beperkingen voor (publiek-private) samenwerkingsverbanden in industriële gebieden binnen de veiligheidsregio op het terrein van de brandweer rekening houdend met nieuwe ontwikkelingen?

Aanpak
De resultaten van het onderzoek zijn gebaseerd op verschillende informatiebronnen. In de eerste plaats is gebruik gemaakt van deskresearch: onderzoeksrapporten van de Inspectie Veiligheid en Justitie, Inspectie Leefomgeving en Transport, beleidsplannen van de verschillende veiligheidsregio's en rapporten en wetenschappelijke literatuur over PPS. In de tweede plaats is een groot aantal interviews gehouden met vertegenwoordigers van zes veiligheidsregio's, bevoegd gezag Wabo en bedrijven. Daarnaast zijn gesprekken gevoerd met onafhankelijke deskundigen en experts. De geselecteerde veiligheidsregio's zijn Rotterdam-Rijnmond, Midden- en West Brabant, Amsterdam-Amstelland, Zuid-Limburg, Zeeland en Groningen. Deze regio's huisvesten 72% van de bedrijven die onder de werkings-

sfeer van artikel 31 Wvr vallen en laten een brede variëteit zien in samenwerkingsvormen en in de stand van zaken met betrekking tot de beoordeling van artikel 31 bedrijven.

Onderzoeksvraag 1: Inhoud en proces van de beoordeling van risicobedrijven

Conclusie 1	Het proces van beoordeling vertoont in de veiligheidsregio's in toenemende mate uniformiteit

De bevoegdheid voor het aanwijzen van bedrijven voor een bedrijfsbrandweer ligt bij de veiligheidsregio's. Hoofdstuk 7 van het besluit veiligheidsregio's geeft een aantal bepalingen die gelden bij het beoordelingsproces voor het aanwijzen van een bedrijf voor een bedrijfsbrandweer. Deze bepalingen zijn uitgewerkt in de Werkwijzer bedrijfsbrandweren waarin ook een stappenplan voor de beoordelingsprocedure is opgenomen.
Hoewel de werkwijzer en het stappenplan geen wettelijk verplichtend karakter hebben worden zij grotendeels (90-95%) door de veiligheidsregio's in het beoordelingsproces gevolgd. Daardoor ontstaat een grotere landelijke uniformiteit in de beoordelingsprocedure die wenselijk moet worden geacht uit het oogpunt van rechtsgelijkheid.

Conclusie 2	Er is aantoonbaar vooruitgang geboekt bij het wegwerken van de werkvoorraad

In 2011 heeft de Inspectie Openbare Orde en Veiligheid forse achterstanden geconstateerd in het beoordelingsproces wat heeft geleid tot een aanzienlijke werkvoorraad. Deze achterstand, die overigens regionaal sterk uiteenloopt is voor een deel ontstaan in de periode dat de verantwoordelijkheid voor het beoordelingsproces bij de gemeenten lag. Inmiddels is de verantwoordelijkheid overgeheveld naar de veiligheidsregio's.
Een toenemend gevoel van urgentie, een daaruit voortvloeiende herprioritering ten gunste van de beoordelingen en een hogere inzet van (tijdelijke) capaciteit hebben geleid tot een duidelijke vermindering van de werkvoorraad in de zes onderzochte veiligheidsregio's. Eind 2013 is in deze regio's naar verwachting tussen de 75% en 100% van de in aanmerking komende bedrijven beoordeeld. De oorzaken voor de nog bestaande werkvoorraad liggen in de lange doorlooptijd van de beoordelingstrajecten, mede veroorzaakt door het ontbreken van termijnen (uitgezonderd de oplevering van een bedrijfsbrandweerrapport en het aantekenen van beroep n.a.v. een aanwijsbeschikking). Ook de discussie over geloofwaardige en maatgevende incidentscenario's en met name de interpretatie van het cri-

terium “reëel en typerend” zorgen voor een relatief lang traject. Daarnaast moet worden genoemd de toegenomen complexiteit, de gelijktijdige noodzaak tot intensivering van toezicht en de veranderingen in de veiligheidszorg (regionalisatie brandweer, vorming RUD’s, oprichting BRZO-RUD’s) die tot aanpassingen in de beoordelingsprocedure leiden.

Conclusie 3	In een minderheid van de gevallen leidt de beoordelingsprocedure tot een aanwijzing voor een bedrijfsbrandweer

Een beoordelingsprocedure in het kader van artikel 31 Wvr leidt niet automatisch tot een aanwijzing. In de onderzochte veiligheidsregio’s ligt het aandeel bedrijven dat na een beoordelingstraject een aanwijzing krijgt voor een bedrijfsbrandweer tussen de 15 en 40%. De werkvoorraad die er nu nog ligt betreft voornamelijk bedrijven waarvan men verwacht dat incident scenario’s door basisbrandweerzorg en preventieve voorzieningen (blusinstallaties) kunnen worden afgedekt zodat geen bedrijfsbrandweer nodig is.

Conclusie 4	Het afstemmingsproces tussen bevoegd gezag Wabo en de veiligheidsregio’s is onvoldoende geborgd

In eerdere onderzoeken van de Inspectie Openbare Orde en Veiligheid en de Inspectie Leefomgeving en Transport is gesignaleerd dat de afstemming tussen bevoegd gezag Wabo (omgevingsvergunning) en de veiligheidsregio (bevoegd gezag artikel 31 Wvr) voor verbetering vatbaar is. De aanbevelingen van de beide inspecties om de regelgeving aan te passen teneinde de besluitvorming over de omgevingsvergunning en de beoordeling ex artikel 31 Wvr verplicht te synchroniseren, zijn door de minister van V&J en de staatssecretaris van I&M niet overgenomen. Dat geldt ook voor de aanbevelingen van de beide inspecties om de verplichting om over een bedrijfsbrandweer te beschikken uitsluitend te baseren op de Wvr en niet meer te regelen in de Wabo vergunning.
Op basis van het onderzoek is geconstateerd dat de aanbevelingen van de beide inspecties nog niet aan actualiteit hebben ingeboet. De afstemming tussen Wvr en Wabo blijft een kwetsbaar element. Op wettelijk niveau is de afstemming ten aanzien van brandveiligheid bij risicobedrijven niet toereikend, omdat een deel wordt geregeld in de omgevingsvergunning en een deel in de aanwijzing op basis van artikel 31 Wvr. Dat leidt tot niet synchroon lopende procedures, onvoldoende afgestemde inhoud van milieuvergunning en aanwijzing, lange doorlooptijden van de beoordelingsprocedure ex artikel 31 Wvr en het risico dat onvoldoende kwalitatieve expertise wordt betrokken bij het beoordelingsproces.

Weliswaar zijn er verschillende initiatieven om te komen tot een betere afstemming maar deze zijn informeel, afhankelijk van personen en vrijblijvend.

Onderzoeksvraag 2: Mogelijkheden en beperkingen van publiek-private samenwerking (PPS)

Conclusie 5	PPS kan een bijdrage leveren aan het streven naar efficiency en verhoging van kwaliteit, maar vereist een heldere rolverdeling tussen de overheid en de private sector

In toenemende mate zijn op het gebied van de brandweerzorg initiatieven zichtbaar gericht op een nauwere samenwerking tussen de publieke en de private sector, doorgaans op initiatief van de bedrijven. De onderzochte voorbeelden laten zien dat de rechtsvorm, het takenpakket, de financiering en het toezicht van de verschillende PPS constructies uiteenlopen. De motieven voor publiek-private samenwerking liggen in een grotere kostenefficiency en effectiviteit, het streven naar een hogere kwaliteit en het imago en de reputatie van de bedrijven en de overheid. De resultaten van publiek-private samenwerking op het gebied van de brandweerzorg zijn nog schaars.
De motieven voor PPS zullen in de nabije toekomst verder aan belang winnen. Onder een toenemende financiële druk zullen overheid en bedrijven op zoek gaan naar verdergaande kostenbesparingen in de brandweerzorg. Dit proces wordt in de hand gewerkt door de toenemende complexiteit van de veiligheidszorg bij industriële bedrijven die vraagt om hoogwaardige, vaak specialistische expertise. Voor bedrijven afzonderlijk wordt het steeds moeilijker om aan de hogere kwaliteitsnormen te voldoen, zeker wanneer het toezicht en de handhaving van overheidswege een grotere prioriteit krijgen.
PPS is echter geen panacee. Het realiseren van efficiencywinsten vraagt om een minimale schaal en kritische massa die niet overal aanwezig is. Daarnaast bestaat het risico van een grote verwevenheid van rollen, taken en verantwoordelijkheden tussen overheid en bedrijven. De overheid heeft bij een PPS constructie een dubbele pet op: deelnemer aan de PPS constructie en toezichthouder. Daarom moet in een PPS constructie goed worden vastgelegd hoe de bevoegdheden zijn gedefinieerd en moet er een duidelijke scheiding van functies worden aangebracht. Zeker een PPS constructie waar veel kennis en expertise is samengebracht vraagt om een sterke tegenhanger in de vorm van kwalitatief hoogwaardig onafhankelijk toezicht op de PPS constructie.

1 INLEIDING

1.1 Aanleiding

In januari 2011 vond de brand bij Chemie-Pack in Moerdijk plaats. In een spoeddebat naar aanleiding van de brand heeft de Kamer een motie ingediend waarin aan de regering wordt gevraagd na te gaan hoe het met de veiligheid is gesteld bij majeure risicobedrijven. Dit verzoek van de Kamer heeft geleid tot een aantal onderzoeken. Door de Inspectie Leefomgeving en Transport (ILT) en de (toenmalige) Inspectie Openbare Orde en Veiligheid (IOOV) is een Quickscan BRZO- bedrijven uitgevoerd, waarin in kaart is gebracht op welke plekken het risico van een soortgelijke brand als in Moerdijk aanwezig is. Daarnaast heeft de ILT een onderzoek uitgevoerd naar de brandveiligheid bij opslagen van gevaarlijke stoffen. ILT concludeert op basis van onderzoek bij zestien bedrijven dat de voorschriften voor de bedrijfsbrandweer onvoldoende zijn uitgewerkt in de omgevingsvergunning. Daarnaast constateert ILT dat er onvoldoende afstemming plaatsvindt tussen het bevoegd gezag Wabo en de veiligheidsregio over voorschriften voor een bedrijfsbrandweer en dat de expertise die hiervoor benodigd is veel meer ligt op het terrein van een veiligheidsregio dan op het terrein van het Wabo bevoegd gezag.[1]

De IOOV heeft onderzoek gedaan naar de bestrijding van de brand en bij Chemiepark en de gevolgen hiervan.[2] In de beleidsreactie op het rapport "Brand bij Chemie-Pack Moerdijk" kondigt de minister van Veiligheid en Justitie een onderzoek aan naar artikel 31 van de Wet veiligheidsregio's (Wvr). In artikel 31 Wvr is de bevoegdheid geregeld om een bedrijf te verplichten tot het instellen van een bedrijfsbrandweer.
Verder zegt de minister in diezelfde brief toe dat hij na ommekomst van het rapport over artikel 31 Wvr zal ingaan op de relatie tussen bedrijfsbrandweren en overheidsbrandweer, de verdergaande mogelijkheden voor publiek-private samenwerking (PPS) en de relatie met de omgevingsvergunning.[3]

---

1 Inspectie Leefomgeving en Transport, Bedrijfsbrandweer bij opslag van gevaarlijke stoffen, p. 17-18

2 Inspectie Openbare Orde en Veiligheid, Brand bij Chemie-Pack Moerdijk, een onderzoek naar (de bestrijding van) de effecten van een grootschalig incident, Den Haag, 2011

3 Beleidsnota Rampenbestrijding, Tweede Kamer 2010-2011, 26 956, nr. 110

Het IOOV rapport over artikel 31 Wvr is inmiddels aan de Kamer aangeboden.[4] Het rapport gaat in op de voorbereiding van de brandbestrijding, de rampenbestrijding en crisisbeheersing bij bedrijven die kunnen worden aangewezen als bedrijfsbrandweerplichtig. Het rapport geeft een kwantitatief beeld van de stand van zaken bij de beoordeling van mogelijk bedrijfsbrandweerplichtige bedrijven en stelt vast dat er een flinke werkvoorraad is in het beoordelingsproces. Verder concludeert IOOV onder andere dat de veiligheidsregio's geen compleet beeld hebben van de veiligheidssituatie bij 'artikel-31' bedrijven: het proces voor het verlenen van een omgevingsvergunning en de beoordelingen in kader van artikel 31 Wvr sluiten niet op elkaar aan en worden als twee afzonderlijke trajecten doorlopen.[5] Het IOOV-onderzoek is vooral kwantitatief van aard en richt zich met name op het aantal aanwijzingen ten aanzien van bedrijfsbrandweerplichtige bedrijven in Nederland.

Aan de toezeggingen van de minister over kwalitatieve aspecten van artikel 31 Wvr dient nog nader invulling te worden gegeven, evenals aan de verkenning van de mogelijkheden voor verdergaande publiek-private samenwerking (PPS). Het voorliggende onderzoek is er op gericht om bij te dragen aan deze toezegging van de minister en een basis te leggen voor de besluitvorming over eventuele aanpassingen van beleid en uitvoering op dit terrein. Het onderzoek is uitgevoerd in een zeer dynamische context die relevant is voor inhoud en het proces van beoordeling ex artikel 31 Wvr. Er is sprake van een veelheid van reorganisaties en veranderingen in verantwoordelijkheden die nog niet altijd volledig zijn afgerond en waarvan de effecten nog slechts partieel zichtbaar zijn: de veiligheidsregio's zijn sinds 2010 opgericht en verantwoordelijk voor de aanwijzingen artikel 31, de brandweer is in dezelfde periode geregionaliseerd, regionale milieudiensten (RUD) zijn recentelijk ontstaan en BRZO-RUD's zijn in oprichting. Onderdeel van de dynamiek is ook dat gedurende dit onderzoek gelijktijdig andere onderzoeken worden uitgevoerd die raakvlakken hebben met de beoordeling van risicobedrijven ex artikel 31 Wvr. In dit verband kunnen worden genoemd het onderzoek van de Onderzoeksraad voor Veiligheid naar de veiligheid van Odfjell Terminal Rotterdam en de evaluatie van de Wet veiligheidsregio's door de Commissie Hoekstra.

---

4 Beleidsnota Rampenbestrijding, Tweede Kamer 2010-2011, 26 956, nr. 115

5 Inspectie Openbare Orde en Veiligheid, Aanwijzing bedrijfsbrandweer risicobedrijven, een onderzoek naar de toepassing van artikel 31 Wvr, Den Haag, 2011

1.2 Doel en vraagstelling

Het onderzoek kent een tweeledige probleemstelling:
1. Hoe zien de inhoud en het proces van de beoordeling van risicobedrijven in het kader van artikel 31 Wvr er in de praktijk uit en hoe wordt het afstemmingsproces over de vergunningverlening tussen de veiligheidsregio' s en milieudiensten gewaardeerd?
2. Wat zijn de mogelijkheden en beperkingen voor (publiek-private) samenwerkingsverbanden in industriële gebieden binnen de veiligheidsregio op het terrein van de brandweer rekening houdend met nieuwe ontwikkelingen?

Deze bovenstaande probleemstelling is vervolgens in een viertal clusters van onderzoeksvragen uitgewerkt (zie schema 1.1).

Schema 1.1 Clusters onderzoeksvragen

1. *Inventarisatie en beschrijving van de beoordeling in het kader van art. 31 Wvr en de afstemming tussen de milieudiensten en de veiligheidsregio's.*
- Hoe wordt in de praktijk van de veiligheidsregio's zowel inhoudelijk als procesmatig uitvoering gegeven aan art. 31 Wvr?
- Wat zijn volgens de verschillende partijen de sterke en zwakke punten van de inhoud en het proces van het beoordelen van bedrijven, die een aanwijzing kunnen krijgen voor een bedrijfsbrandweer?
- Welke rol spelen andere partijen zoals gemeenten en provincies naast de veiligheidsregio's en milieudiensten bij de beoordeling van bedrijven die aangewezen kunnen worden als brandweerplichtig?
2. Waardering van de uitvoering van art. 31 Wvr en het afstemmingsproces tussen de veiligheidsregio's en de milieudiensten.
- Welke knelpunten of onduidelijkheden worden er door de betrokken partijen in de praktijk geconstateerd bij de uitvoering van de wet? En hoe wordt dit door deze partijen gewaardeerd?
- Hoe wordt de samenwerking en de afstemming tussen de verschillende partijen in algemene zin gewaardeerd?
- Wat zijn de mogelijkheden en belemmeringen om de samenwerking en de afstemming tussen milieudiensten en veiligheidsregio's te verbeteren?
- Hoe wordt de toegevoegde waarde van het instrument bedrijfsbrandweer ten behoeve van

de veiligheid van een bedrijf gewaardeerd?
3. Mogelijkheden en beperkingen voor (publiek-private) samenwerking in industriële gebieden op het terrein van de brandweer.
- Welke vormen van (publiek-private) samenwerking kunnen op grond van de Nederlandse en buitenlandse literatuur in de praktijk in industriële gebieden worden onderscheiden en wat zijn de ervaringen als het gaat om de rechtsvorm, eigendom, autonomie jegens bestuur, taken/activiteiten, financiering, bekostiging, marktomgeving, sturing en waardenoriëntatie?
- Wat zijn volgens de bedrijven met een bedrijfsbrandweer en volgens de vertegenwoordigers van overheidsbrandweren de mogelijkheden en de beperkingen van de te onderscheiden vormen van samenwerking van de publiek-private samenwerking op het terrein van de brandweer? En waarop zijn deze oordelen gebaseerd?
4. Ontwikkelingen in Nederland op het terrein van de risicobeheersing, de brandweer en de rampenbestrijding en mogelijke gevolgen voor de bedrijfsbrandweer?
- Welke nieuwe ontwikkelingen zijn er op het gebied van de milieuwet- en regelgeving en op het gebied van de risicobeheersing bij bedrijven?
- Welke nieuwe ontwikkelingen zijn er op het gebied van de publiek-private samenwerking op industrieterreinen?
- Welke nieuwe ontwikkelingen zijn er op het gebied van de overheidsbrandweerzorg en –hulpverlening (bijvoorbeeld variabele voertuigbezetting, AMvB basishulpverlening enz.)?
- Wat zijn de waarschijnlijke of mogelijke gevolgen van deze bovenstaande ontwikkelingen voor de bedrijfsbrandweer?
- Geeft dit aanleiding tot veranderingen van het beleid en de uitvoering van de regelgeving op het gebied van de bedrijfsbrandweer?

1.3 Aanpak

Het onderzoek maakt gebruik van verschillende informatiebronnen. Naast deskresearch leunt het onderzoek op interviews met deskundigen en sleutelfiguren op het terrein van brandweer, rampenbestrijding, crisisbeheersing, omgevingsvergunningen en veiligheidsregio's. De gesprekken leveren een beeld op van de percepties van de betrokken partijen op het proces van aanwijzing ex artikel 31 Wvr. Dit neemt niet weg dat het rapport ook feitelijke informatie bevat met een meer objectiever waarde, zoals een geactualiseerd beeld van de stand van zaken met betrekking tot de werkvoorraad.

In dit onderzoek is in overleg met de opdrachtgever de problematiek van de spoorwegemplacementen buiten beschouwing gelaten.
Het onderzoek is uitgevoerd in de periode december 2012 tot en met mei 2013.

1.3.1 Deskresearch

Ter voorbereiding op de interviews zijn verschillende relevante documenten bestudeerd over de inhoud en uitvoering van artikel 31 Wvr. Een overzicht van deze documenten is te vinden in de literatuurlijst. Daarnaast is van elke in het onderzoek betrokken regio het beleidsplan, het crisisplan en het risicoprofiel geanalyseerd.

Het tweede deel van de deskresearch richt zich op het onderwerp publiek-private samenwerking (PPS). Door middel van verschillende zoekmachines, zoals Sciencedirect en Google Scholar, is gezocht naar wetenschappelijke informatie over PPS constructies op gebied van de brandweer. Daarnaast is via Google ook de 'grijze literatuur' over dit onderwerp boven water gehaald.

1.3.2 Interviews

In de eerste plaats zijn interviews gehouden in een aantal veiligheidsregio's. De selectie van deze regio's is gebaseerd op het aantal artikel 31 bedrijven in die regio, de mate van afhandeling van de beoordelingen en de ervaring met publiek-private samenwerking (PPS). Op grond van deze overweging zijn zes regio's geselecteerd (zie schema 1.2)

Schema 1.2 Kenmerken geselecteerde veiligheidsregio's

Rotterdam-Rijnmond	• Hoog aantal bedrijven die onder de werkingssfeer van artikel 31 vallen (30% totaal) • Gemiddelde score afhandeling beoordeling • Langjarige ervaring PPS • Expertregio
Zuid- Limburg	• Relatief hoog aantal bedrijven die onder de werkingssfeer van artikel 31 vallen • Hoge score afhandeling beoordeling • Geen PPS, wel andere vormen van samenwerking
Midden- en West Brabant	• Relatief hoog aantal bedrijven die onder de werkingssfeer van artikel 31 vallen • Lage score afhandeling beoordeling • Besluit tot PPS op terrein brandweer

Amsterdam- Amstelland	• Hoger dan gemiddeld aantal bedrijven die onder de werkingssfeer van artikel 31 vallen • Gemiddelde score afhandeling VR bedrijven, lage score overige bedrijven • Ervaring PPS
Zeeland	• Relatief hoog aantal bedrijven die onder de werkingssfeer van artikel 31 vallen • Hoge score van afhandeling beoordeling • Geen PPS
*Groningen**	• Relatief hoog aantal bedrijven die onder de werkingssfeer van artikel 31 vallen • Gemiddelde score van afhandeling VR plichtige bedrijven • Ervaring PPS

* In de regio Groningen is gesproken met een beperkte selectie van respondenten

In de geselecteerde veiligheidsregio's is 72% van de bedrijven gehuisvest die vallen onder de werkingssfeer van artikel 31 Wvr, 61% van het totaal aantal aangewezen bedrijven en 71% van het totaal aantal VR-plichtige[6] bedrijven.[7] In deze regio's hebben we met de volgende personen/partijen gesproken:

- Directeur veiligheidsregio (of diegene ter zake kundig door de directeur veiligheidsregio als zodanig aangewezen) (4 interviews)
- BRZO coördinator Brandweer (6 interviews)
- BRZO coördinator Wabo bevoegd gezag (5 interviews)
- Veiligheidscoördinatoren van chemisch bedrijven (5 interviews, alleen in de cursief gedrukte regio's). De selectie van bedrijven omvatte zowel grotere als kleinere bedrijven als ook bedrijven met een bedrijfsbrandweer en bedrijven die niet zijn aangewezen als bedrijfsbrandweerplichtig.

In de gesprekken zijn verschillende aspecten van de vraagstelling aan de orde gesteld. In onderstaand overzicht geven we een samenvatting van de gespreksonderwerpen per partij (schema 1.3).

6 Voor VR-plichtige bedrijven moet de overheid een rampenbestrijdingsplan opstellen.
7 Inspectie Openbare Orde en Veiligheid, Aanwijzing bedrijfsbrandweer risicobedrijven, een onderzoek naar de toepassing van artikel 31 Wvr, p. 41-45.

Schema 1.3 Gespreksonderwerpen

Directeur/Bestuurder Veiligheids-regio	• Vormgeving artikel 31 in beleidskader VR • Uitvoering artikel 31 (werkvoorraad, eventuele problemen, ondersteuning LEC BRZO) • Samenwerking Wabo bevoegd gezag • PPS • Relevante toekomstige ontwikkelingen
BRZO coördinator brandweer	• Werkwijze (gebruik werkwijzer, checklists etc.) • Stand van zaken uitvoering (werkvoorraad, eventuele problemen, ondersteuning LEC BRZO) • Samenwerking Wabo bevoegd gezag • PPS • Relevante toekomstige ontwikkelingen
Bevoegd gezag Wabo	• Samenwerking veiligheidsregio's • Stand van zaken RUD-vorming • Relevante toekomstige ontwikkelingen
Bedrijven	• Toezicht op bedrijf door VR • Samenwerking instanties • PPS • Relevante toekomstige ontwikkelingen

Daarnaast hebben we met een zevental experts en onafhankelijke deskundigen gesproken die specifieke kennis hebben van het onderwerp. Een van deze experts, de heer Kappetijn, adviseur industriële veiligheid, heeft de integrale rapportage van commentaar voorzien.
In bijlage 2 is een overzicht te vinden van alle respondenten. Bijlage 4 bevat de vragenlijst die is gebruikt bij de gesprekken met de respondenten.

1.3.3 Indeling rapportage

Hoofdstuk 2 geeft een beschrijving van het proces. In dit hoofdstuk lichten we de procedure voor het aanwijzen van bedrijven voor het hebben van een bedrijfsbrandweer toe, evenals de wijze van samenwerking en afstemming. Ook gaan we in op de stand van zaken wat betreft de werkvoorraad. Hoofdstuk 3 gaat in op de waardering van betrokkenen van zowel de uitvoering van artikel 31 Wvr als de afstemming met andere overheden. Hoofdstuk 4 behandelt het onderwerp publiek-private samenwerking en hoofdstuk 5 bevat de conclusies van het onderzoek.

2 PROCESBESCHRIJVING

2.1 Inleiding

In dit hoofdstuk beschrijven we het proces van de beoordeling in het kader van artikel 31 Wvr en de afstemming en samenwerking tussen de verschillende betrokken partijen. We starten met een beschrijving van de wettelijke grondslag.

Brandweerwet artikel 13
De aanwijzing voor de bedrijfsbrandweer vindt zijn oorsprong in de Brandweerwet 1985. Artikel 13 van deze wet gaf het gemeentebestuur de mogelijkheid om bedrijven aan te wijzen als bedrijfsbrandweerplichtig. Via de AMvB 'Besluit Bedrijfsbrandweren' is in 1990 verdere invulling gegeven aan dit proces. De AMvB beschreef onder andere regels voor de procedure van het aanwijzingsproces en toetsingscriteria, maar geen inhoudelijke criteria en normen voor de bedrijfsbrandweerorganisatie. Uitgangspunt was dat er maatwerk per bedrijf en per gemeente was.
Na evaluatie van de Brandweerwet en het Besluit Bedrijfsbrandweren is de aanwijsbevoegdheid voor een bedrijfsbrandweer verankerd in artikel 31 van de Wvr en hoofdstuk 7 van het Besluit veiligheidsregio's (Bvr) dat hieraan is verbonden. Met de invoering van de Wvr is de Brandweerwet komen te vervallen.

Wet veiligheidsregio's en besluit veiligheidsregio
De Wet veiligheidsregio's (Wvr) is in oktober 2010 ingevoerd en beschrijft in artikel 31 welke partijen bevoegd zijn om inrichtingen (hierna bedrijven) aan te wijzen voor het hebben van een bedrijfsbrandweer. Daarnaast geeft de wet aan welke verplichtingen voor de aangewezen bedrijven gelden.

De wet veiligheidsregio's beschrijft dat bedrijven in aanmerking komen voor een aanwijzing bedrijfsbrandweer wanneer ze vermoedelijk in geval van een brand of ongeval bijzonder gevaar kunnen opleveren voor de openbare veiligheid. Hoofdstuk 7 van het besluit veiligheidsregio beschrijft het proces van aanwijzing evenals het type bedrijven die in aanmerking komen voor een aanwijzing.[8] Er zijn vier typen bedrijven die onder de werkingssfeer van artikel 31 Wvr vallen en dus in aanmerking *kunnen* komen voor een aanwijzing voor een bedrijfsbrandweer[9]:

- BRZO bedrijven: PBZO bedrijven (1) en VR-bedrijven (2)

8 Wet veiligheidsregio's artikel 31 en Besluit veiligheidsregio's, Hoofdstuk 7
9 Werkwijzer Bedrijfsbrandweer 2013 p.11

- ARIE-bedrijven (3)
- Inrichtingen waarin kernenergie kan worden vrijgemaakt, splijtstoffen kunnen worden vervaardigd, bewerkt of verwerkt, dan wel splijtstoffen worden opgeslagen (4)

In totaal gaat het om circa 500 bedrijven, waarvan 430 BRZO bedrijven.

Type bedrijven
Bedrijven vallen onder het Besluit risico's zware ongevallen (BRZO) wanneer de omvang van de vergunde hoeveelheden gevaarlijke stoffen boven een bepaald niveau komt (drempelwaarden). De BRZO kent hoge en lage drempelwaarden:

- PBZO-bedrijven: dit type bedrijf overschrijdt de lage drempelwaarde en moet een Preventiebeleid Zware Ongevallen (PBZO) opstellen en voor de uitvoering en bepaling daarvan een veiligheidsbeheerssysteem (VBS) implementeren.
- VR-bedrijven: dit type bedrijf overschrijdt de hoge drempelwaarde en moet naast de hiervoor vermelde producten ook een veiligheidsrapport in het kader van de BRZO opleveren.

ARIE staat voor een Aanvullende Risico-Inventarisatie en -Evaluatie met betrekking tot de risico's van zware ongevallen met gevaarlijke stoffen. De ARIE is bedoeld om gevaren voor werknemers door gevaarlijke stoffen in relatie tot procesomstandigheden in kaart te brengen en te beheersen. ARIE betreft dus de arbeidsveiligheid (en geen externe veiligheid), en valt daarom onder de Inspectie SZW. Voor ARIE bedrijven gelden dezelfde eisen als voor PBZO bedrijven (preventie beleid opstellen en een VBS implementeren).
Onder de reikwijdte van de Wvr vallen uitsluitend bedrijven die gevaarlijke stoffen opslaan in verband met vervoer en spoorwegemplacementen.

2.2 Beoordelingsproces

De bevoegdheid voor het aanwijzen van bedrijven ligt bij het bestuur van de veiligheidsregio's.[10] Hoofdstuk 7 van het besluit veiligheidsregio's bevat een aantal bepalingen die gelden bij het beoordelingsproces voor het aanwijzen van een bedrijf voor een bedrijfsbrandweer. Deze bepalingen zijn uitgewerkt in de werkwijzer bedrijfsbrandweren. De werkwijzer is opgesteld door vertegenwoordigers van regionale brandweren en bedrijven ge-

[10] De bevoegdheid ligt bij de Minister indien een inrichting gelegen is of deel uitmaakt van een terrein dat bij de krijgsmacht in gebruikt is of voor zover er gegevens in het geding zijn waarvan de geheimhouding door het belang van de veiligheid van de Staat is geboden.

zamenlijk met het doel een "toolbox" met voorbeelden en best-practices te maken. In de werkwijzer is een stappenplan opgenomen voor de procedure.[11]

De basisbrandweerzorg wordt in Nederland geleverd door de overheid. Bedrijven zijn vervolgens verantwoordelijk om het bijzonder gevaar ("restrisico") dat zij hebben af te dekken. De aanwijzingsbevoegdheid op basis van artikel 31 Wvr betreft een zogenaamde `kan bepaling´. Het bestuur van de veiligheidsregio is niet verplicht om een bedrijf als bedrijfsbrandweerplichtig aan te wijzen. Indien een bedrijf kan aantonen dat veiligheid op een andere manier wordt gewaarborgd, kan de veiligheidsregio afzien van een aanwijzing.[12] Bedrijven kunnen in sommige gevallen een aanwijzing voorkomen door andere maatregelen te treffen, zoals automatische brandbeveiligingsinstallaties (bijv. automatische sproeiers).[13] Het kan ook voorkomen dat het bijzonder gevaar (restrisico) wordt afgedekt door een combinatie van automatische brandbeveiligingsinstallaties en een bedrijfsbrandweer.

Aanwijsbeschikking
Het beoordelingsproces bestaat uit *maximaal* tien stappen. Slechts bij een minderheid van de bedrijven die worden beoordeeld wordt het gehele proces doorlopen. Indien een bedrijf een afwijzing krijgt op voorhand (zie verder stap 0 en 1), of na de beoordeling (stap 6) niet in aanmerking komt voor een aanwijzing dan stopt het beoordelingsproces eerder dan bij stap 10. De werkwijzer geeft aan dat in die gevallen kan worden volstaan met een schriftelijk bericht op ambtelijk niveau van de veiligheidsregio. Over de afwijzing is geen overleg noodzakelijk met de bestuursorganen. Er is evenwel geen formele verplichting dat de bedrijven over een afwijzing op voorhand of op basis van een ingediend bedrijfsrapport via een officiële kennisgeving dienen te worden geïnformeerd.
Figuur 2.1 geeft het stappenplan weer dat wordt gevolgd in het beoordelingsproces.

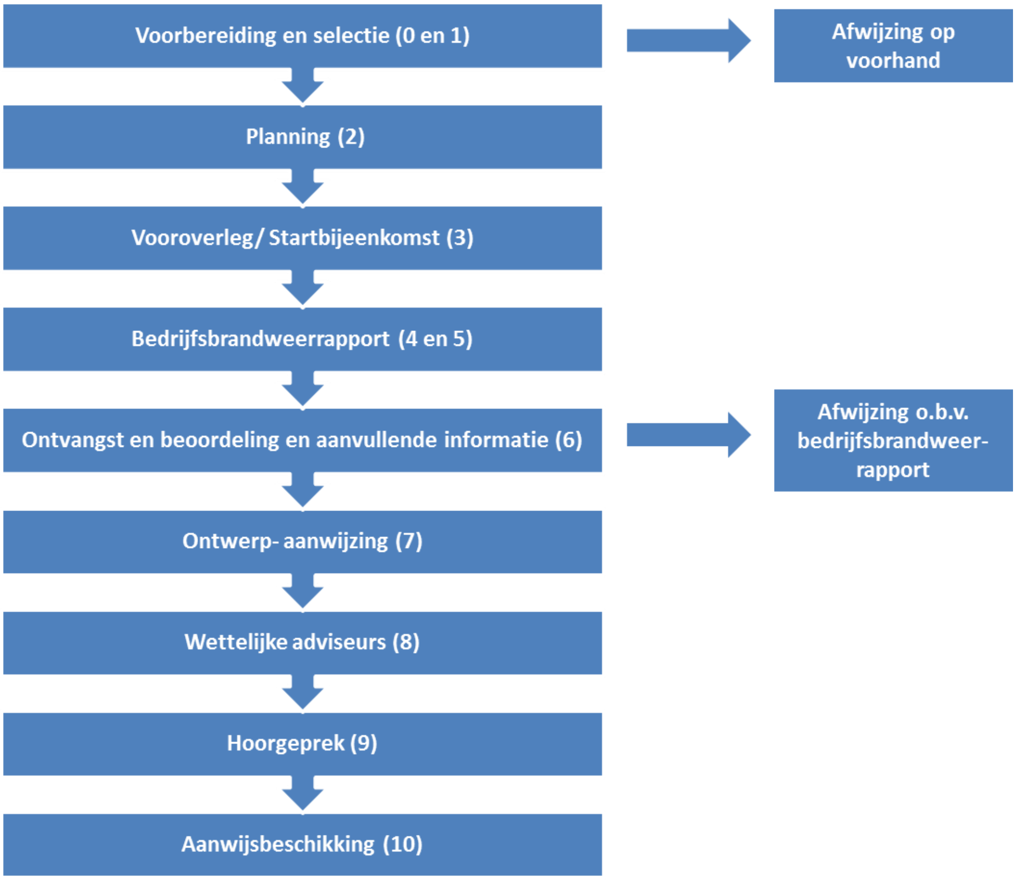
---

[11] Werkwijzer bedrijfsbrandweren 2013

[12] Inspectie Openbare Orde en Veiligheid, Aanwijzing bedrijfsbrandweer risicobedrijven, een onderzoek naar de toepassing van artikel 31 Wvr, p.6

[13] Werkwijzer Bedrijfsbrandweer, Landelijk Expertisecentrum BrandweerBRZO, 2013, p.27

Figuur 2.1 Stappenplan beoordelingsproces aanwijzing bedrijfsbrandweer



Voorbereiding, selectie en planning voor individueel bedrijf (stappen 0, 1 en 2)

In de eerste stap voert de veiligheidsregio veld- en/of dossieronderzoek uit om na te gaan of een bepaald bedrijf bijzonder gevaar kan opleveren voor de openbare veiligheid. De manager industriële veiligheid en de specialist industriële veiligheid van de veiligheidsregio selecteren de bedrijven. Op basis van beschikbare documentatie (Wabo-vergunning, inspectie rapporten BRZO etc.) kunnen bepaalde bedrijven al op voorhand worden afgewezen voor een verdere beoordeling.

Vooroverleg, startbijeenkomst en opstellen rapport (3, 4 en 5)

In stap 3 wordt het bedrijf ingelicht over de aanwijsprocedure. Daaropvolgend krijgt het bedrijf een formeel verzoek om een bedrijfsbrandweerrapport op te leveren. Dit rapport, dat de informatie bevat die nodig is voor de beoordeling in het kader van artikel 31 Wvr, moet binnen drie maanden

opgeleverd worden aan het bestuur van de veiligheidsregio.[14] VR-bedrijven kunnen het veiligheidsrapport dat ze in het kader van de BRZO moeten maken opleveren.

Het brandweerrapport moet op basis van hoofdstuk 7 Bvr de volgende aspecten bevatten:

- Een algemene beschrijving van het bedrijf en de stoffen waarmee wordt gewerkt;
- Een algemene beschrijving van de processen die in het bedrijf plaatsvinden;
- Een beschrijving van de aard, de omvang, het verloop in de tijd en de bestrijding of de beheersing van een mogelijke brand of een ongeval;
- Een beschrijving van incidentscenario's die bepalend zijn voor de omvang en de uitrusting van de bedrijfsbrandweer;
- Een beschrijving van de organisatie van de nodig geachte bedrijfsbrandweer, waaronder de omvang van het personeel en het materieel.[15]

Voor inrichtingen die vallen onder het BRZO is daarnaast de PGS 6 richtlijn (aanwijzingen voor implementatie van Brzo'99) relevant. In de PGS 6 is uitgewerkt welke informatie minimaal deel zou moeten uitmaken van een veiligheidsrapport en hoe een veiligheidsrapport ingedeeld kan worden.

Een onderdeel van het bedrijfsbrandweerrapport is een beschrijving van de geloofwaardige en maatgevende incidentscenario's. Per bedrijf kunnen meerdere incidentscenario's aan de orde zijn. Het gaat veelal om brand-, lekkage- of ontploffingscenario's met gevaarlijke stoffen. De keuze voor een incidentscenario wordt gebaseerd op de aanwezige installaties en processen en activiteiten met gevaarlijke stoffen die in het bedrijf plaatsvinden. Vervolgens moeten de omstandigheden beoordeeld worden waaronder de stoffen aanwezig zijn, waarna kan worden aangegeven welk gevaar ze kunnen opleveren als ze vrijkomen. Tenslotte moet in het rapport beschreven worden wat het effect is van een geloofwaardig en/of maatgevend incidentscenario en welke preventieve en repressieve beheersmaatregelen er genomen worden.

Artikel 31 Wvr en hoofdstuk 7 van het Bvr geven primair de kaders en uitgangspunten op het beleidsveld van bedrijfsbrandweerzorg. Dat betekent dat aan het bedrijf wordt overgelaten welke normen, criteria, eisen en methoden worden gehanteerd bij het opstellen van de bedrijfsbrandweerrapportage. Evenmin schrijft de wet en het besluit voor welke inhoudelijke

[14] Werkwijzer Bedrijfsbrandweer 2013 p.14 en verder op p. 70,71
[15] Besluit veiligheidsregio's, Hoofdstuk 7

eisen, normen, criteria en methoden dienen te worden gehanteerd bij de beoordeling en toetsing van de rapportages.
De werkwijzer bevat wel een model-set algemene bepalingen waarin wel naar inhoudelijke normenkaders en industriële standaarden verwezen wordt. Dat is de reden dat de werkwijzer aanbeveelt om hierover vooraf-gaand aan de daadwerkelijke start van een aanwijsprocedure afspraken te maken tussen bevoegd gezag en bedrijf.

Ontvangst en beoordeling (6)
Na ontvangst van het rapport beoordeelt de veiligheidsregio de rapportage. De incidentscenario's uit het brandveiligheidsrapport worden beoordeeld op hun geloofwaardigheid op basis van drie criteria:[16]

1. Gegeven de aard van een installatie/inrichting, rekening houdend met preventieve voorzieningen, kunnen de scenario's als *reëel en typerend* worden geacht;
2. De scenario's kunnen leiden tot *schade* aan gebouwen of personen *in de omgeving* van de inrichting;
3. Bij de scenario's mag van preventieve en repressieve maatregelen effect verwacht worden, waardoor *escalatie voorkomen* wordt.

Bij de beoordeling gaat de veiligheidsregio er van uit dat indien een gevaarlijke stof aanwezig is, er zich in principe ook een ongeval met deze stof kan voordoen. Of dit ongevalsscenario reëel is bepaalt de veiligheidsregio op basis van de preventieve en repressieve beheersmaatregelen in een bedrijf.
In de bedrijfsbrandweerrapportages is geen plaats voor analyses die erop zijn gericht aannemelijk te maken dat de kans op een bepaald risico dermate klein is, dat daarom geen bedrijfsbrandweer noodzakelijk is. De reden is dat de wetgever in hoofdstuk 7 van het Besluit veiligheidsregio's heeft beoogd een kader te scheppen op basis waarvan scenario's worden uitgewerkt vanwege het simpele feit dat een gevaarlijke stof op een bedrijf aanwezig is.
Een scenario is typerend wanneer het scenario representatief is voor de activiteiten met gevaarlijke stoffen. De aanwijzing voor een bedrijfsbrandweer kan alleen op basis van geloofwaardige scenario's gedaan worden. [17]

In de werkwijzer worden geen termijnen voor de beoordeling benoemd. Bij het ontbreken van informatie kan de veiligheidsregio aanvullende informatie opvragen.

---
[16] Hoofdstuk 7.2 besluit veiligheidsregio's
[17] Werkwijzer Bedrijfsbrandweer 2013 p.32

Ontwerp aanwijzing en wettelijke adviseurs (7 en 8)

Indien het bedrijfsbrandweerrapport van het bedrijf en andere verzamelde documenten (het veiligheidsrapport, de Wabo-vergunning aanvraag en beschikking etc.) daartoe aanleiding geeft maakt het bestuur een ontwerp-aanwijsbeschikking.[18] Er kunnen verschillende eisen en termijnen vastgesteld worden per bedrijf. Vervolgens moet de aanwijsbeschikking op basis van hoofdstuk 7 worden voorgelegd aan wettelijke adviseurs (Inspectie SZW, bevoegd gezag Wabo, college van B&W van de gemeente waar het bedrijf gevestigd is). Deze kunnen dan een advies hierover geven, maar zijn daartoe niet verplicht.[19]

Het bestuur van de veiligheidsregio kan in de aanwijzing eisen stellen aan:

- De geoefendheid en de samenstelling van de bedrijfsbrandweer;
- De voorzieningen inzake bluswater, melding, alarmering en verbindingen;
- Het blusmaterieel;
- De beschermende middelen;
- De alarmering van en samenwerking met de brandweer en andere hulpverleningsorganisaties, en
- De omvang van het personeel en het materieel van de bedrijfsbrandweer.

Hoorgesprek en aanwijsbeschikking (9 en 10)

Nadat een ontwerp aanwijsbeschikking is opgesteld legt de specialist industriële veiligheid van de veiligheidsregio deze voor aan het betreffende bedrijf. Deze krijgt dan de gelegenheid om gehoord te worden en kan dan zijn mening geven over de aanwijzing en de bijbehorende voorwaarden. Op basis van de bedrijfsinbreng in de hoorzitting dient het voorgenomen besluit nogmaals overwogen te worden, waarna de notulen en de beschikking getekend worden, welke na tekening onherroepelijk zijn. De werkwijzer geeft aan dat bij wijzigingen in een bedrijf die van invloed zijn op de veiligheid, opnieuw een rapport moet worden opgesteld en een zelfde proces moet worden doorlopen vanaf stap 6.

Bezwaar en beroep

Na ontvangst van de aanwijzing heeft de inrichting de mogelijkheid om binnen zes weken bezwaar aan te tekenen bij het bestuur van de veiligheidsregio. Tegen de beslissing op dit bezwaarschrift kan een bedrijf beroep aantekenen bij de rechtbank, en tegen een uitspraak hierop hoger beroep bij de Raad van State. Bezwaar en beroep hebben geen opschortende werking op de uitvoering van een aanwijsbesluit. Als een bedrijf dat

[18] Werkwijzer Bedrijfsbrandweer 2013 p.27

[19] Werkwijzer Bedrijfsbrandweer 2013 p.12 en p. 74-75

bezwaar of beroep aantekent dat wenst dient een voorlopige voorziening gevraagd te worden bij de rechtbank.

Toezicht
Na het aanwijzen van een bedrijf als bedrijfsbrandweerplichtig moet toezicht gehouden worden of de bedrijfsbrandweer binnen de gestelde termijn voldoet aan de gestelde eisen. Het bestuur van de veiligheidsregio is bevoegd om toezichthouders aan te wijzen. De publicatie van de toezichthouders vindt plaats in de Staatscourant.[20] Een bedrijf met een aanwijzing voor een bedrijfsbrandweer heeft een verplichting tot het verstrekken van de nodige inlichtingen aan de veiligheidsregio. Zo moet jaarlijks voor 1 februari een overzicht van de werkelijke sterkte (peildatum 1 januari van datzelfde jaar) van de bedrijfsbrandweer opgestuurd worden.[21]

2.3 Werkvoorraad

Oorzaken werkvoorraad
Uit het onderzoek van de toenmalige Inspectie Openbare Orde en Veiligheid (IOOV) blijkt dat de veiligheidsregio's anno 2011 een forse werkvoorraad kennen, waarbij tussen de veiligheidsregio's grote verschillen zijn te zien. Ongeveer tweederde van de bedrijven die aangewezen kunnen worden als bedrijfsbrandweerplichtig moet op dat moment nog formeel worden beoordeeld. De grote werkvoorraad is volgens het onderzoek van de inspectie mede te verklaren doordat de bevoegdheid tot aanwijzing pas sinds 1 oktober 2010 (invoering Wvr) tot het takenpakket van de veiligheidsregio hoort. Gemeenten waren eerder verantwoordelijk voor deze taak en hadden al te maken met achterstanden. Omdat aan deze verantwoordelijkheid geen wettelijke uitvoeringstermijn was gekoppeld, waren er geen bestuurlijke consequenties verbonden aan een oplopende werkvoorraad. Verder constateert IOOV dat binnen de veiligheidsregio's geen extra capaciteit voor het wegwerken van de voorraad is ingezet.[22] In interviews in het kader van dit onderzoek worden de oorzaken voor de werkvoorraad zoals genoemd in het rapport van de inspectie van OOV deels bevestigd, maar er wordt ook gewezen op prioriteitenstelling en capaciteitstekort. Per regio verschilt de achterstand die de veiligheidsregio 'in de schoot geworpen kreeg' van de gemeenten. Achterstanden bij gemeenten werden veroorzaakt door uiteenlopende prioriteitenstelling, beschikbare kwalitatieve

[20] Werkwijzer Bedrijfsbrandweer 2013 p.29
[21] Wet veiligheidsregio's, Artikel 31
[22] Inspectie Openbare Orde en Veiligheid, Aanwijzing bedrijfsbrandweer risicobedrijven, een onderzoek naar de toepassing van artikel 31 Wvr, p9

en kwantitatieve capaciteit en verschillen in de vormgeving van een gezamenlijk beleid voor het aanwijzen van bedrijven en het toezicht hierop.
De werkvoorraad wordt thans aangepakt met extra capaciteit via interne verschuivingen, dan wel extra inhuur of inhuur van tijdelijke krachten. Het wegwerken van de werkvoorraad heeft tijd nodig aangezien een aanwijstraject gemiddeld 1,5 tot 2 jaar beslaat.

Stand van zaken werkvoorraad
In de regio Amsterdam Amstelland zijn inmiddels 12 aanwijstrajecten afgerond die hebben geresulteerd in 4 aanwijzingen. Momenteel lopen er nog zes beoordelingstrajecten. Dat betekent dat van de 19 bedrijven die eventueel in aanmerking komen voor een aanwijzing er 18 bedrijven zijn beoordeeld of in behandeling zijn (95%). Bij één bedrijf moet het traject nog worden opgestart.
In de regio Groningen heeft het beoordelingstraject van 25 bedrijven in vier gevallen geresulteerd in een aanwijzing bedrijfsbrandweer. Er lopen nog drie aanwijzingstrajecten en van de overige drie bedrijven loopt nog een aanvraag voor de Wabo vergunning. Daarmee is 88% van de bedrijven in de regio beoordeeld of in behandeling.
Voor de regio Midden-en West Brabant geldt dat er in 2013 53 bedrijven zijn die in aanmerking kunnen komen voor een aanwijzing. Veertien bedrijven zijn beoordeeld en er lopen nog dertien trajecten. Eind 2013 wil de regio 38 van de 53 bedrijven hebben beoordeeld op een aanwijzing voor een bedrijfsbrandweer (72%).
De regio Rotterdam-Rijnmond heeft momenteel 77 bedrijven beoordeeld en nog 27 trajecten lopen. Daarnaast staan er nog acht trajecten gepland voor 2013. Eind 2013 moet er dus voor 90% van de bedrijven in de regio een aanwijstraject zijn opgestart of afgerond.
Voor de regio Zuid Limburg geldt dat er momenteel 29 van de 33 bedrijven zijn beoordeeld en dat voor de laatste vier bedrijven in de regio een aanwijstraject loopt. Deze regio heeft daarmee alle bedrijven in de regio dit jaar beoordeeld of in behandeling.
Hetzelfde geldt voor de regio Zeeland. In deze regio wordt volgend jaar een start gemaakt met de herbeoordeling van aanwijstrajecten die voor de invoering van de Wvr zijn afgerond. Ook Rotterdam-Rijnmond maakt hier in 2014 een start mee.
In tabel 2.1 is voor de geselecteerde regio's een vergelijking gemaakt tussen de stand van zaken in 2013 en de situatie in 2011 zoals beschreven in het IOOV rapport "Aanwijzing bedrijfsbrandweer risicobedrijven" (2011, p.41). We merken hierbij op dat niet alle regio's zich herkennen in de door IOOV opgenomen waarden voor het totaal aantal in aanmerking komende bedrijven en/of het aantal beoordeelde bedrijven in 2011.

Tabel 2.1 Overzicht stand van zaken werkvoorraad april 2013

Regio	2011 [a]		2013				
	Totaal	Beoordeeld	Totaal	Beoordeeld	%	Lopend	Te starten in 2013
Amsterdam Amstelland	19	9	19	12	63%	6	
Groningen	33	16	31	25	81%	3	
Midden-en West Brabant	81[23]	13[24]	53	14	26%	13	11
Rotterdam-Rijnmond	125	71	125	77	62%	27	8
Zuid Limburg	34	21	33	29	88%	4	
Zeeland	39	15		alle	100%	0	

a Op basis van de stand in rapport 'Aanwijzing bedrijfsbrandweer risicobedrijven, een onderzoek naar de toepassing van artikel 31 Wvr'

Uit de stand van zaken wat betreft de werkvoorraad blijkt dat er in nagenoeg alle regio's nog sprake is van een werkvoorraad, maar er is wel duidelijk sprake van een vermindering. Eind 2013 verwachten de regio's Zuid-Limburg en Zeeland 100% van de bedrijven te hebben beoordeeld, Amsterdam- Amstelland, Groningen en Rotterdam-Rijnmond tussen de 88% en 95% en Midden- en West Brabant 72%. Deze laatstgenoemde regio heeft wel, op basis van de volgens de regio correcte stand 2011, procentueel de grootste inhaalslag gemaakt mede door een forse uitbreiding van de personele capaciteit. Oorzaak voor de nog bestaande werkvoorraad in een aantal regio's is het arbeidsintensieve karakter van het aanwijstrajecten en de expertise die nodig is voor de beoordeling.

Aanwijzing na beoordeling

Wanneer een bedrijf is beoordeeld in het kader van artikel 31 Wvr wil dit niet zeggen dat er ook een aanwijzing voor de bedrijfsbrandweer is afgegeven. Uit informatie van de veiligheidsregio's blijkt dat het aandeel bedrijven dat na een beoordelingstraject een aanwijzing krijgt voor een bedrijfsbrandweer varieert tussen de 15 en 40%, afhankelijk van het soort bedrijvigheid in de veiligheidsregio. Daarbij moet opgemerkt worden dat de regio's bij het starten van het beoordelingsproces eerst de bedrijven met de grootste risico's hebben geselecteerd. De werkvoorraad die er nu nog ligt betreft voornamelijk bedrijven waarvan men verwacht dat de scenario's door basisbrandweerzorg worden afgedekt.

23 Het totaal aantal bedrijven is volgens de veiligheidsregio Midden-en West Brabant geen 81, maar 53, omdat de niet vervoersgebonden ARIE bedrijven in hun visie niet in aanmerking komen voor aanwijzingen in het kader van artikel 31 Wvr.

24 In de visie van de veiligheidsregio Midden-en West Brabant waren in 2011 6 trajecten afgerond. Het door IOOV gehanteerde cijfer van 13 heeft volgens de regio Midden-en West Brabant betrekking op het aantal in 2013 afgeronde en lopende trajecten.

2.4 Samenwerking en afstemming

Samenwerking bevoegd gezagen

In de aanwijzingsprocedure moet de veiligheidsregio het bevoegd gezag Wabo en de Inspectie SZW verplicht om advies vragen (zie stap 8 van het aanwijzingsproces). Het bevoegd gezag Wabo heeft als het gaat om industriële veiligheid een focus op de bescherming van externe veiligheid en het milieu. Binnen de Inspectie SZW (ISZW) is de directie Major Hazard Control (MHC) verantwoordelijk voor het toezicht op de arbeidsveiligheid binnen de BRZO- en ARIE-bedrijven. De focus ligt op de veiligheid van werknemers.[25] De samenwerking in het kader van artikel 31 Wvr heeft een consulterend karakter, de drie overheden werken bij inspecties in het kader van het Besluit risico's zware ongevallen 1999 (BRZO) intensiever samen. Omdat in het BRZO eisen op het gebied van arbeidsveiligheid, externe veiligheid en rampenbestrijding worden geïntegreerd, wordt het toezicht op dit type bedrijven door de drie partners (bevoegd gezag Wabo, ISZW en de VR) gezamenlijk uitgevoerd. Het bevoegd gezag Wabo is daarbij verantwoordelijk voor de coördinatie. Soms zijn bij de gezamenlijke inspecties ook andere toezichthouders op de majeure risicobedrijven betrokken, zoals Rijkswaterstaat en de Inspectie Leefomgeving en Transport (ILT).[26] De BRZO-inspecties worden met gezamenlijke inspectieteams uitgevoerd die een integrale benadering mogelijk maken en bedrijven niet onnodig vaak met inspecties confronteren.

Brandveiligheid in de omgevingsvergunning

Op 1 oktober 2010 is de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo) in werking getreden. De Wabo beoogt een eenvoudigere en snellere vergunningverlening en betere dienstverlening door de overheid middels geïntegreerde wetgeving op het terrein van bouwen, ruimte en milieu. De Wabo introduceert hiervoor de omgevingsvergunning, hierin worden o.a. voorschriften opgenomen over de aanwezigheid van middelen die nodig zijn voor het bestrijden van de gevolgen van een incident zoals een brand. Het gaat om preventieve (ter voorkoming van) en repressieve (ter bestrijding van) middelen. Brandveiligheid hoort hier integraal bij.

---

[25] Werkwijzer Bedrijfsbrandweer 2013 p.17

[26] Hoe werkt het toezicht op BRZO-bedrijven? http://www.latrb.nl/diverse-virtuele/werkt-toezicht-brzo/

In bepaalde situaties kunnen bedrijven ervoor kiezen om bedrijfsbrandweerscenario's te beheersen met behulp van automatische brandbeveiligingsinstallaties. Dit is een steeds vaker voorkomende manier van het beheersen van risico's. In dit geval wordt een bedrijf niet aangewezen als bedrijfsbrandweerplichtig. De veiligheidsregio en het bevoegd gezag Wabo moeten dan wel afspraken maken over de handhaafbaarheid van deze stationaire installaties in het kader van de BRZO.[27]

Voorschriften op het gebied van brandveiligheid gelden dus niet alleen voor bedrijven die op basis van artikel 31 Wvr een aanwijzing hebben voor een bedrijfsbrandweer, maar kunnen ook voortvloeien uit de omgevingsvergunning waarvoor het bevoegd gezag Wabo verantwoordelijk is. Bij het opstellen van deze voorschriften en bij het toezicht op de naleving hierop heeft het bevoegd gezag Wabo (bij BEVI- inrichtingen w.o. Brzo bedrijven[28]) de wettelijke plicht de veiligheidsregio om advies te vragen.[29]

Afstemmen procedures
Het bestuur van de veiligheidsregio is het bevoegd gezag inzake artikel 31 Wvr, maar treedt ook op als wettelijk adviseur van het bevoegd gezag voor het verlenen van een omgevingsvergunning aan BEVI-inrichtingen. De Inspectie Openbare Orde en Veiligheid signaleert in het rapport "Aanwijzing bedrijfsbrandweer risicobedrijven" dat de procedure qua inhoud en termijnen niet goed is afgestemd tussen de bevoegde gezagen.
Het proces voor het verlenen van omgevingsvergunning en de beoordeling van een bedrijf in het kader van artikel 31 Wvr worden als twee afzonderlijke trajecten na of naast elkaar doorlopen. Zo kan het zijn dat aan een bedrijf een omgevingsvergunning wordt verleend voordat een uitspraak is gedaan over de eventuele verplichting tot het instellen van een bedrijfsbrandweer.[30] Ook het rapport van de Inspectie Leefomgeving en Transport bevestigt dit beeld.[31] In de reactie op beide rapporten onderschrijft de minister het belang van afstemming tussen veiligheidsregio's, andere overheden en het bedrijfsleven. Het aanwijstraject in het kader van artikel 31 en de vergunningverlening moeten idealiter afgerond zijn bij de verlening van de omgevingsvergunning. De benodigde verbetering in afstemming

---

27 Werkwijzer Bedrijfsbrandweer 2013 p.27
28 Besluit externe veiligheid inrichtingen (Bevi) legt veiligheidsnormen op aan bedrijven die een risico vormen voor personen buiten het bedrijfsterrein, waaronder bedrijven die onder het BRZO vallen.
29 Werkwijzer Bedrijfsbrandweer 2013 p.27
30 Inspectie Openbare Orde en Veiligheid, Aanwijzing bedrijfsbrandweer risicobedrijven, een onderzoek naar de toepassing van artikel 31 Wvr, p.9
31 Inspectie Leefomgeving en Transport, Bedrijfsbrandweer bij opslag van gevaarlijke stoffen

moet volgens de minister in de praktijk tot stand komen, er worden geen aanvullende maatregelen genomen om dit te realiseren.[32]

LAT RB en LEC

De samenwerking in het kader van het BRZO is vormgegeven in het programma 'Landelijke Aanpak Toezicht (LAT) Risicobeheersing Bedrijven'. In dit programma is onder andere afgesproken dat de overheden die bij het BRZO-toezicht betrokken zijn samenwerken binnen vier regio's: Noord, Midden-Oost, Zuid en West. Deze regio's beschikken over een bestuurlijk vastgestelde samenwerkingsovereenkomst en een gezamenlijk toezichtsprogramma.[33] Voor de inspecties is een landelijke inspectiemethode, de zogenoemde Nieuwe Inspectie Methodiek, (NIM) ontwikkeld.

Sinds 2007 werken de Veiligheidsregio Rotterdam-Rijnmond en het Instituut Fysieke Veiligheid (IFV) samen in het Landelijk Expertise Centrum (LEC) Brandweer BRZO. Het doel van het LEC is te komen tot een verhoging van de kwaliteit van de uitvoering van de BRZO taken van de brandweer. Daartoe wordt kennis over de uitvoering van de BRZO-taken van de brandweer gebundeld en toegankelijk gemaakt. Voorts wordt centraal en regionaal in heel Nederland ondersteuning verleend bij onderwerpen rondom industriële veiligheid die zijn gerelateerd aan de brandweer.
De bedrijfsbrandweer is een van de expertisegebieden van het LEC. Het LEC organiseert netwerkdagen en heeft bijvoorbeeld de eerder besproken werkwijzer opgesteld.

Zoals we in de vorige paragraaf beschrijven vindt er binnen de verschillende gremia (LAT RB, LEC) samenwerking plaats tussen zowel regio's als de betrokken overheden (veiligheidsregio en bevoegd gezag Wabo). In het kader van de BRZO wordt de samenwerking opgeschaald door de komst van zes BRZO RUD's.

2.5 Regionalisering

In 2009 is door het IPO, de VNG en de Unie van waterschappen afgesproken dat er een landelijk dekkend stelsel komt van regionale uitvoeringsdiensten (RUD's) voor de uitvoering van vergunningverlening, toezicht en handhaving (VTH) voor de Wabo. Deze RUD's voeren voor provincies en gemeenten een basistakenpakket uit. Naar aanleiding van de brand bij Chemie Pack in Moerdijk heeft de Tweede Kamer aan de staatssecretaris

---

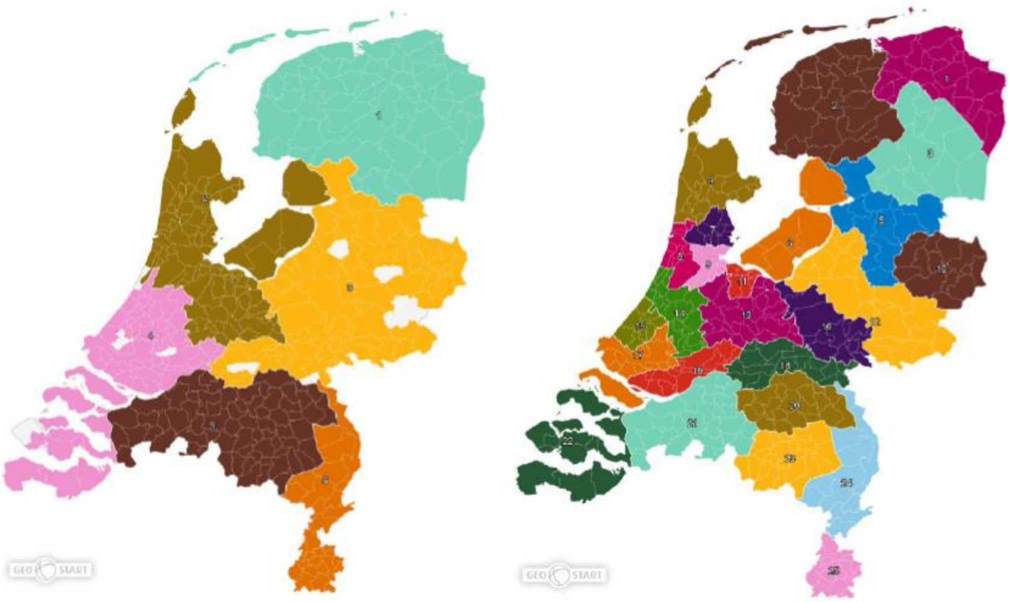
32 Beleidsnota Rampenbestrijding, Tweede Kamer 2010-2011, 26 956, nr. 115

33 Hoe werkt het toezicht op BRZO-bedrijven? http://www.latrb.nl/diverse-virtuele/werkt-toezicht-brzo/

van I&M gevraagd om het VTH takenpakket voor BRZO bedrijven anders te organiseren. Als antwoord hierop is besloten om zes BRZO-RUD's te vormen die verantwoordelijk worden voor de uitvoering van de VTH-taken voor bedrijven die onder de BRZO en/of IPPC categorie 4 vallen.[34] De bundeling van de VTH taken voor BRZO bedrijven moet de kwaliteit en uniformiteit van de uitvoering borgen.[35] Daarbij is er ruimte voor specialisatie en doorontwikkeling van het LAT RB binnen het RUD-stelsel. Met de vorming van de BRZO-RUD's moet de coördinatielast worden verlaagd en moeten bedrijven op een uniforme wijze benaderd worden. De onderstaande figuur 2.2 geeft de indeling in de zes BRZO RUD's weer (links) evenals de indeling in 25 veiligheidsregio's (rechts).

Figuur 2.2 Indeling BRZO-RUD's en Veiligheidsregio's

BRZO-RUD's Veiligheidsregio's



Bron: regioatlas.nl

Momenteel nadert de totstandkoming van de regionale uitvoeringsdiensten (RUD) en de oprichting van zes BRZO RUD's zijn formele afronding, de verdere vormgeving is nog in ontwikkeling.[36] De RUD vorming heeft met

[34] IPO, Plan van aanpak BRZO-infrastructuur , 30-1-2012.

[35] Overigens vraagt de Onderzoeksraad voor Veiligheid zich af of de Brzo-RUD's voldoende kennis, expertise, bevoegdheden en middelen hebben om hun taken waar te maken (zie Onderzoeksraad voor Veiligheid, Veiligheid Odfjell Terminals Rotterdam, periode 2000- 2012,Den Haag 2013, p. 16.

[36] In juni 2013 ontberen sommige RUD's nog mandaten van gemeenten die voor slechts een enkel risicovol (BRZO-) bedrijf het bevoegd gezag zijn. De staatssecretaris van I&M heeft de Kamer toegezegd zich er persoonlijk voor in te zetten om dit op te lossen.

name gevolgen voor de brandweer vanwege de overheveling van de verantwoordelijkheid voor Wabo en BRZO inspectie van gemeente en provincie naar de RUD. Omdat de grenzen van de BRZO-RUD's niet samenvallen met de grenzen van de veiligheidsregio's moet een BRZO RUD in de nabije toekomst gaan samenwerken met meerdere veiligheidsregio's binnen haar gebied (zie figuur 2.2). De veiligheidsregio's werken hiertoe ook onderling samen in deze gebieden.

3 WAARDERING

3.1 Waardering van het beoordelingsproces

Discretionaire ruimte: reëel en typerend

Op basis van geloofwaardige en maatgevende incidentscenario's en andere informatie in de brandweerrapportage van het bedrijf wordt door de veiligheidsregio beoordeeld of het bedrijf een aanwijzing krijgt voor een bedrijfsbrandweer en welke inzet hier aan gekoppeld is. In het voorgaande hoofdstuk is dit beoordelingsproces beschreven. De incidentscenario's waarop de aanwijzingsbeschikking in het kader van artikel 31 Wvr deels stoelt moeten voldoen aan drie criteria: *reëel en typerend, schade effecten buiten de poort, de-escaleerbaar door operationele maatregelen* (zie paragraaf 2.2).

Uit de interviews wordt duidelijk dat discretionaire ruimte ligt in het bepalen van wat "reëel en typerend" is, maar dit heeft in de afgelopen 20 jaar niet geleid tot rechtszaken. De vijf zaken met betrekking tot artikel 31 Wvr die in die periode wel voor de rechter kwamen betroffen andere aspecten van de aanwijzing, vooral de reikwijdte van artikel 31 Wvr resp. artikel 13 Brandweerwet.

In de aanpassing van de werkwijzer door het LEC wordt op dit moment nadere invulling gegeven aan wat reëel en typerend is, om te voorkomen dat hierover onnodig discussie ontstaat. De geloofwaardigheid van een scenario en tot welke conclusie dit leidt in termen van brandveiligheidsmaatregelen blijft aan de beoordeling van de experts in de betreffende veiligheidsregio. Die beoordeling ter plaatse en de discretionaire ruimte die daarbij hoort maken maatwerk mogelijk.

Stroomlijning beoordelingsproces

De werkwijzer bedrijfsbrandweer wordt in de praktijk gebruikt als leidraad bij het beoordelingsproces bij het aanwijzen van bedrijven voor een eventuele bedrijfsbrandweer. Alle respondenten geven aan de werkwijzer voor 90-95% te volgen en uitsluitend af te wijken waar de lokale context verschilt van de beschreven situatie in de werkwijzer,bijvoorbeeld omdat er zoals in de regio Rotterdam-Rijnmond sprake is van een Gezamenlijke Brandweer (een context die afwijkt van overige regio's). De werkwijzer wordt steeds geactualiseerd, inmiddels ook in overleg met de bedrijven. De regionale brandweer volgt de stappen van de werkwijzer in het beoordelingsproces, een aantal respondenten die zijn geïnterviewd hebben ook

zelf actief een bijdrage geleverd aan de totstandkoming van de werkwijzer.

De werkwijzer biedt ook een set van bepalingen voor de inhoud van de aanwijzing. De aanwijzingen zelf zijn bedrijfsspecifiek. Afhankelijk van de situatie per bedrijf wordt bekeken welke bepalingen wel of niet gelden voor het betreffende bedrijf. Die bedrijfsspecifieke beoordeling blijft volgens betrokken respondenten essentieel, maar de verschillen tussen de regio's in het beoordelingsproces en in de uiteindelijke aanwijzingen zijn volgens hen de afgelopen jaren door schaalvergroting en toenemende samenwerking afgenomen.

Het proces op weg naar beoordeling/aanwijzing
Voorafgaand aan het geven van een aanwijzing (beschikking) wordt door de regionale brandweer overlegd met het betreffende bedrijf welke balans gevonden kan worden tussen het aanbrengen van aanvullende stationaire voorzieningen en de eventuele aanwezigheid van een bedrijfsbrandweer. Respondenten van de brandweer geven aan een voorkeur te hebben voor de aanleg van automatische brandbeveiligingsinstallaties door het bedrijf omdat dit meer zekerheid biedt ten aanzien van brandveiligheid, met name bij incidenten op een vaste plaats zoals bij tankopslagbedrijven. Door de aanleg van stationaire voorzieningen is ook minder bedrijfsbrandweer nodig. Immers, de inzet van automatische brandbeveiligingsinstallaties kan de tijd overbruggen die nodig is voor het alarmeren en arriveren van de eenheden van de overheidsbrandweer. Voor bedrijven is de ad hoc investering voor de aanleg van extra voorzieningen vaak hoog, maar kunnen jaarlijks terugkerende kosten voor opleiding en training van bedrijfsbrandweer erdoor worden bespaard. Het voordeel van het vooroverleg is dat consensus tussen bedrijf en brandweer ontstaat over een afgewogen plan waarin zowel stationaire voorzieningen en bemensing elkaar aanvullen om de veiligheid binnen het bedrijf te waarborgen.[37]

Het overleg tussen brandweer en bedrijf vindt achter de schermen plaats, en is niet zichtbaar in de uiteindelijke aanwijzing omdat die geen betrekking heeft op stationaire voorzieningen. Het voortraject duurt daarnaast vaak lang, en is daarmee ook deels een verklaring voor het bestaan van een werkvoorraad en voor de tijd tussen het afgeven van een omgevingsvergunning en een aanwijzingsbeschikking bedrijfsbrandweer. Sommige respondenten betogen dat een intensief vooroverleg noodzakelijk kan zijn

[37] Bij chemische bedrijven met complexe processen in meerdere fabrieken/installaties en leidingstraten/-bruggen heeft de flexibele slagkracht van een beweeglijk brandweerteam een toegevoegde waarde boven een stationaire installatie.

om te komen tot een toekomstbestendige vergunning. Voorkomen moet worden dat de aanwijzingsbeschikking leidt tot conflict, een gang naar de rechter of tot kostbare, maar noodzakelijke wijzigingen na beëindiging van de procedure. De optelsom van discussie over de reële en typerende scenario's voor de aanwijzingsbeschikking en het vooroverleg over alternatieve stationaire voorzieningen maakt de aanwijzingsprocedure een langdurig traject. Betrokkenen spreken vanwege deze optelsom over gemiddeld 1,5 tot 2 jaar voordat de aanwijzingsbeschikking wordt afgegeven.

Uniformering door samenwerking
Vrijwel alle geïnterviewden spreken waardering uit voor het landelijke overleg in het programma 'Landelijke Aanpak Toezicht (LAT) Risicobeheersing Bedrijven', en voor de standaarden en afspraken die gezamenlijk in dat overleg worden vastgelegd. Het betreft hier samenwerking tussen alle bij het BRZO toezicht betrokken overheidspartijen en de bedrijven die gezamenlijk uniformering en standaardisering van handhaving en toezicht nastreven.

Daarnaast is er veel waardering bij de brandweer voor het advies vanuit en de bundeling van kennis en expertise in het Landelijk Expertise Centrum (LEC). Door het vragen van advies en second opinions bij het LEC, wordt eveneens de uniformiteit van aanpak en besluiten vergroot. De betrokkenen geven aan dat aldus sprake is van toenemende uniformiteit in proces en beoordeling die als wenselijk en positief wordt gezien in het kader van veiligheid en rechtsgelijkheid.

Borging van brandveiligheid in de omgevingsvergunning
Een kenmerk van de huidige situatie is dat de bevoegdheid om stationaire voorzieningen te eisen van een bedrijf niet ligt bij de veiligheidsregio, maar dat dit geborgd moet worden in de omgevingsvergunning door het bevoegd gezag Wabo. Deze vergunning is vaak al afgegeven, en moet dus worden aangepast wanneer in het kader van de procedure artikel 31 Wvr blijkt dat een aanwijzing bedrijfsbrandweer kan worden voorkomen door (uitbreiding van) stationaire voorzieningen. Hier doen zich verschillende knelpunten voor in de praktijk.

Niet gegarandeerd is dat het bevoegd gezag Wabo tijdig en volledig op de hoogte wordt gesteld van de gevolgen van de beoordeling ex artikel 31 Wvr voor de omgevingsvergunning, in het bijzonder de eisen die worden gesteld aan de stationaire voorzieningen. De wettelijk verplichte vraag om advies aan de Wabo wordt in de praktijk vaak afgehandeld als formaliteit waarbij betrokken partijen niet op inhoudelijke implicaties ingaan. De ad-

viserende partij ontvangt de conceptbeschikking en neemt deze min of meer voor kennisgeving aan waar het de expertise van de ander betreft. Implicaties voor het geheel aan veiligheidseisen zoals voortvloeiend uit vergunning en aanwijzing gezamenlijk worden niet specifiek geduid of overlegd tussen betrokken partijen. Daar is vaak ook geen tijd of capaciteit voor. Hierdoor kan een onveilige situatie ontstaan, als de aanwijzingsbeschikking rust op een regeling tussen brandweer en bedrijf die uitgaat van aanvullende stationaire voorzieningen maar deze stationaire voorzieningen worden niet daadwerkelijk afgedwongen via de omgevingsvergunning. De omgevingsvergunning is vaak reeds verstrekt en moet nog worden aangepast, waarvoor inspanning van het bevoegd gezag vereist is die daar soms niet ad hoc tijd en gelegenheid voor hebben waardoor het traject langer duurt.

In de Wabo is niet wettelijk geregeld dat aan de brandweer (in een vroeg stadium) om advies wordt gevraagd voor de omgevingsvergunning. Als het al gebeurt, dan gebeurt het vaak formeel pas als de concept vergunning klaar is. Het bedrijf heeft soms op basis van de vergunningsvoorwaarden al investeringen gepleegd, die dan later in het kader van de aanwijzing bedrijfsbrandweer dus niet afdoende blijken te zijn, hetgeen nieuwe kosten en aanpassingen voor het bedrijf met zich mee brengt.

Volgens betrokkenen van het bevoegd gezag Wabo zou er meer verplicht overleg met de brandweer moeten zijn in het voortraject van de artikel 31 aanwijzing ten aanzien van zaken die ook betrekking hebben op de omgevingsvergunning.[38] Zonder wettelijke verplichting bestaat het risico dat betrokkenen steeds prioriteit moeten geven aan andere dringende zaken en te weinig capaciteit en uren hebben om te besteden aan overleg in het voortraject. Nu wordt dit probleem te vaak achteraf opgelapt door aanpassingen in de vergunning. Andersom houdt volgens respondenten van de brandweer de vergunning vaak te weinig rekening met brandveiligheidseisen, die later op basis van de beoordeling door de brandweer wel noodzakelijk blijken.

[38] Zie ook: Inspectie Openbare Orde en Veiligheid, Aanwijzing bedrijfsbrandweer risicobedrijven, een onderzoek naar de toepassing van artikel 31 Wvr, Den Haag, 2011, p.11

3.2 Knelpunten of onduidelijkheden

Capaciteitstekorten

De brand bij Chemie-Pack in Moerdijk heeft geleid tot intensivering van het toezicht maar ook in zijn algemeenheid wordt wel gesproken van een afnemende gedoogcultuur. Deze intensivering van het toezicht en de extra onaangekondigde inspecties tijdens en buiten kantooruren, is gedaan met dezelfde capaciteit als voorheen. Pas later is in sommige regio's extra capaciteit aangetrokken voor het wegwerken van werkvoorraden. Bij de brandweer en inspectie SZW spelen volgens de respondenten in sommige regio's alsnog personele tekorten, waardoor ze soms verstek moeten laten gaan bij de gezamenlijke BRZO-inspecties. Het streven is om in ieder geval met twee van de drie partners, die in het team vertegenwoordigd zijn (bevoegd gezag Wabo, veiligheidsregio, Inspectie SZW), de inspecties uit te voeren.

De aanwijzingsbevoegdheid van de veiligheidsregio is een 'kan'-bepaling, waardoor de brandweer en de veiligheidsregio geneigd zijn vaker prioriteit te leggen bij de verplichtingen die in gezamenlijkheid met andere partijen worden uitgevoerd. Verschillende geïnterviewden van brandweer en veiligheidsregio geven aan dat BRZO handhaving en toezicht evenals advies door de brandweer in het kader van de vergunningsverlening daardoor wel voorrang kreeg boven invulling van de aanwijzingsbevoegdheid. De capaciteit bij de brandweer is in het kader van deze aanwijzingsbevoegdheid met name ingezet op beoordelingstrajecten voor de bedrijven met een hoog risico. Voor bedrijven met een lager risico zoals PBZO bedrijven of bedrijven die binnen de ARIE-categorie vallen is vaak nog geen beoordelingstraject opgestart. Aan deze laatste categorie wordt daarbij geen prioriteit gegeven omdat de richtlijnen voor dit type bedrijven mogelijk binnenkort gewijzigd worden.
Met capaciteit en prioriteitenstelling alleen kunnen de knelpunten rond de uitvoering en handhaving van artikel 31 echter niet worden weggenomen. De aanwijzingsprocedure in het kader van artikel 31 Wvr is een langdurig traject en er zijn geen formele termijnen gekoppeld aan de beoordeling. De voortgang is ook in hoge mate afhankelijk van de aangeleverde informatie en medewerking door het bedrijf. Voor bedrijven zijn hoge kosten verbonden aan de uitkomst van het traject, hetgeen ook bepalend is voor het bereiken van overeenstemming over realistische eisen en alternatieven. Het vergroten van de capaciteit voor het geven van aanwijzingen en het toezicht daarop biedt dus slechts een deel van de oplossing.

Continue reorganisatie
Vrijwel alle geïnterviewden wijzen op de continue reorganisatiedynamiek bij de meeste betrokken partijen. Zo zijn de veiligheidsregio's in 2010 opgericht en verantwoordelijk voor de aanwijzingen artikel 31. In diezelfde periode is de brandweer en is beleid en toezicht binnen de brandweer organisatie gecentraliseerd. Sommige gemeenten hebben hun bevoegd gezag in handen gegeven van een regionale milieudienst of de provincies en andere gemeenten (nog) niet, BRZO-RUD's zijn in oprichting en provincies werken samen met gemeentes in deze regionale constructie. Daar waar veel dynamiek is hebben betrokkenen steeds met nieuwe verantwoordelijkheden, nieuwe partners en met nieuwe uitdagingen rond afstemming te maken. Dit heeft tot gevolg dat afstemmen van beoordelingen en werkwijze ofwel steeds weer opnieuw moest geschieden ofwel vanwege continue reorganisatiedruk minder prioriteit kreeg dan andere werkzaamheden.

Zowel respondenten bij de brandweer, de veiligheidsregio als bij het bevoegd gezag Wabo verwachten dat schaalvergroting voordelen zal brengen door toenemende uniformiteit van werken, een hoger kwaliteitsniveau en door een afnemend aantal partijen waarmee men te maken zal hebben. Bijvoorbeeld door toename van het aantal inspectie-uren per inspecteur, hogere opleidingseisen voor inspecteurs, door mogelijkheden tot specialisatie bij de expertregio en door een groter gebied waarin dezelfde inspecteurs werkzaam zijn. Tegelijkertijd is maatwerk per bedrijf essentieel, en dient de lokale brandweer in het kader van repressie op de hoogte te blijven van risico's in het eigen werkgebied.

Verschillen in regionalisering
Een belangrijk aandachtspunt is dat gemeenten en provincie in Nederland verschillen in de mate waarin ze hun omgevingsdienst (nu RUD) mandaat geven om inspecties uit te voeren en vergunningen te verlenen. Soms willen gemeenten de omgevingsdienst niet volledig mandateren (of tot voor kort helemaal niet). De vergunning kan dan in concept afgerond zijn en toch nog maanden op het bureau van een medewerker van de gemeente liggen, terwijl het die gemeenten vaak toch ook aan expertise ontbreekt om echt een grondig specialistisch oordeel te geven. Met als gevolg dat partners in advies, handhaving en toezicht alle werkzaamheden synchroniseren maar dan ligt het werk uiteindelijk stil door de tussenkomst van de gemeente die formeel nog het bevoegd gezag heeft. De gemeenten op hun beurt aarzelen volgens de betrokkenen bij regionale diensten om mandaten uit handen te geven omdat zij dan lokaal de controle kwijtraken over wat met risicobedrijven op hun grondgebied gebeurt, en omdat zij apart moeten betalen voor diensten die zij regionaal afnemen. Voor handhaving

en toezicht op BRZO bedrijven zijn de mandaten inmiddels regionaal belegd, maar de mandaten voor omgevingsvergunningen en artikel 31 aanwijzingen lopen daarmee nog niet synchroon.

Ontbreken wettelijke koppeling: knip tussen Wabo en Wvr
Ten aanzien van brandveiligheid bij risicobedrijven, wordt wettelijk een deel geregeld in de omgevingsvergunning en een deel in de aanwijzing op basis van artikel 31 Wvr. Volgens betrokkenen ontbreekt nu een wettelijke koppeling tussen de omgevingsvergunning en de aanwijzing bedrijfsbrandweer. De brandweer hoort pas dat een omgevingsvergunning of wijziging is aangevraagd als de omgevingsdienst de brandweer daarover informeert, en in het ergste geval pas als een advies wordt gevraagd over brandveiligheid. Dan wordt de brandweer pas heel laat in het traject omgevingsvergunning betrokken, en het kost veel tijd voordat de beoordelingsprocedure artikel 31 is doorlopen. Op die wijze zit dus automatisch veel tijd tussen het besluit tot de omgevingsvergunning en de aanwijzingsbeschikking in het kader van artikel 31.

Niet alleen de verantwoordelijkheden voor brandveiligheidseisen zijn dus opgeknipt tussen veiligheidsregio's/brandweer (die geven aanwijzing m.b.t. materieel, personeel) en het Wabo bevoegd gezag (die stellen voorwaarden ten aanzien van installaties en technische voorzieningen in de vergunning). Het toezicht daarop ligt ook voor een deel bij de brandweer en voor een deel bij de omgevingsdienst.

Waar artikel 31 aan de brandweer (namens de veiligheidsregio) geen mogelijkheden biedt om stationaire voorzieningen te eisen, leggen de PGS richtlijnen, zoals PGS15, weer een verantwoordelijkheid bij het bevoegd gezag Wabo om ook eisen te stellen ten aanzien van de bedrijfsbrandweer voor bedrijven die niet onder de BRZO vallen. De omgevingsdienst is dan afhankelijk van de capaciteit en bereidheid van de brandweer om daar advies over te geven, terwijl die PGS15-bedrijven weer niet onder de aanwijzingsverantwoordelijkheid van de brandweer vallen. Overigens gaat het in het geval van PGS15 om een minderheid van bedrijven (slechts 16 in totaal) die de brandveiligheid borgen met een bedrijfsbrandweer. Verreweg de meeste bedrijven geven de voorkeur aan een stationaire voorziening. In de hernieuwde publicatie PGS15 is door vertegenwoordigers van overheid en bedrijfsleven vastgelegd dat in voorkomende gevallen de veiligheidsregio dient te worden betrokken bij toezicht op de omgevingsvergunning. ILT constateert in een actualisatie van een onderzoek naar de borging van de brandveiligheid bij PGS15 bedrijven dat in 2012 drie bedrijven

de vergunning bedrijfsbrandweer onvoldoende naleven. In 2011 was dat nog bij vijf van de onderzochte bedrijven het geval.

3.3 Waardering samenwerking

De geïnterviewde betrokkenen zijn over het algemeen tevreden over de informele samenwerking en afstemming. Zij kennen de collega's bij de partner organisaties goed en streven zelf ook naar synchronisatie van toezicht en handhaving. De samenwerking tussen de drie partijen vindt met name op uitvoerend niveau plaats, en hangt samen met persoonlijk contact tussen de betrokken uitvoerders. De samenwerking tussen de partijen en de synchronisatie van toezicht en handhaving uit zich in het gezamenlijk optrekken in de reguliere BRZO inspecties. Verder is er sprake van veel informeel contact tussen bedrijven en brandweer (namens de veiligheidsregio) voordat het formele aanwijzingstraject wordt ingezet. Bedrijven waarvoor een omgevingsvergunning is aangevraagd (of wordt gewijzigd) kunnen met voorrang worden beoordeeld op een aanwijzing voor de bedrijfsbrandweer.

In de praktijk zien we de coördinerende rol van het bevoegd gezag Wabo terug bij de gezamenlijke BRZO inspecties. Verschillende respondenten van de bedrijven geven aan gezamenlijke inspecties te waarderen en beoordelen ook de samenwerking tussen de toezichthoudende instanties in het kader van de inspecties als goed.

De samenwerking in het kader van de vergunningverlening kan volgens geïnterviewde betrokkenen bij de bedrijven beter, omdat er tijd en inhoudelijk verschil zit tussen het stellen van voorwaarden voor de vergunning en het stellen van voorwaarden in de aanwijzing. Respondenten van de brandweer geven aan veel waarde te hechten aan het synchroniseren van handhaving en toezicht BRZO, maar dat het dan moeilijk is om tegelijkertijd ook een inhaalslag te maken in het beoordelen van de bedrijfsbrandweerplicht. Als voorrang gegeven wordt aan de samenwerking in het kader van de reguliere BRZO-inspecties gaat dat mogelijk ten koste van het opstarten en afronden van de procedures voor aanwijzing artikel 31. Mogelijk verbetert de situatie als de werkvoorraad artikel 31 aanwijzingen is weggewerkt door de veiligheidsregio's.

3.4 Verbeteringsmogelijkheden samenwerking

Nadere invulling 'reëel en typerend'
Op verschillende manieren zijn inmiddels stappen genomen om de ervaring en deskundigheid van de toezichthouder te vergroten, door schaalvergroting (maatlat regio's), door landelijke uniformering en samenwerking (met RUDs, LAT Rb en LEC) en door bij verschil van inzicht een second opinion bij het LEC mogelijk te maken (hier wordt 3-4 keer per jaar gebruik van gemaakt). Bij het LEC worden ook bestaande aanwijzingsgevallen uitgeschreven als cases zodat een soort 'jurisprudentie' ontstaat voor het omgaan met bepaalde situaties.

Synchroniseren termijnen
Als mogelijke oplossing voor bovenstaande verschillende termijnen en volgtijdelijkheid van de trajecten wordt in een van de regio's door de brandweer een brief gestuurd naar alle BRZO bedrijven in de regio. Op die wijze informeert de veiligheidsregio hen over het feit dat die wetten en termijnen niet op elkaar aansluiten. Daardoor kunnen bedrijven als zij voornemens zijn een vergunning of vergunningswijziging aan te vragen, het traject zelf versnellen door de brandweer te informeren en alvast in gesprek te gaan over de aanwijzing bedrijfsbrandweer. In het kader van de een-loket gedachte zouden ook de overheidsdiensten (brandweer en omgevingsdienst) elkaar sneller kunnen alerteren. Dan kunnen brandweer en omgevingsdienst zorgen dat die trajecten beter op elkaar afgestemd worden in de tijd en synchroon tot een afronding komen.[39] Maar dat is dus een manier om informeel die koppeling te maken. Waar in de Wabo-vergunningverlening de termijnen wettelijk zijn vastgelegd is dat in de aanwijzingsprocedure bedrijfsbrandweer niet zo.

Duidelijker verdeling verantwoordelijkheden
Het zou volgens zowel betrokkenen van de regionale brandweer als van de omgevingsdienst wenselijk zijn als de wettelijke knip tussen Wabo en Wvr verdwijnt en het mandaat en de verantwoordelijkheid voor de brandveiligheid (zowel installaties als bedrijfsbrandweer) komt te liggen waar de expertise zich bevindt. Nu is de ene instantie verantwoordelijk voor de brandveiligheidsvoorzieningen die in de omgevingsvergunning geborgd

---

39 Een gevolg van de bestaande wetgeving is dat een omgevingsvergunning eerder afgegeven kan worden dan een aanwijzing, omdat de omgevingsvergunning kan worden verstrekt voor het bedrijf de productie start, terwijl voor een aanwijzing meer informatie nodig is die pas verzameld of verstrekt kan worden als het bedrijf al in bedrijf is. Die volgtijdelijkheid is dus logisch, maar als de veiligheidsregio vanaf het begin op de hoogte is van de vergunningsaanvraag of van een wijziging in de vergunning, kan de aansluiting van de termijnen wel sterk verbeteren.

moeten worden en voor de bepalingen ten aanzien van de bedrijfsbrandweer uit de PGS15 richtlijnen, en de andere instantie draagt de verantwoordelijkheid voor het aanwijzen van bedrijfsbrandweren. Deze verantwoordelijkheden zouden door de wetgever in één hand moeten worden gelegd.

Ook de termijnen voor toezicht op de beschikking lopen niet verplicht synchroon met de termijn voor toezicht op de vergunning. Betrokkenen geven aan dat meer gedaan zou kunnen worden om de werkzaamheden en de planning te synchroniseren maar dat dit tot op heden nog onvoldoende is gebeurd door gebrek aan urgentie, door capaciteitstekorten en gebrek aan wettelijke verplichting tot afstemming.

3.5 Toegevoegde waarde van de aanwijzing bedrijfsbrandweer

Bedrijven kunnen soms kiezen om bedrijfsbrandweerscenario's te beheersen met behulp van automatische brandbeveiligingsinstallaties in plaats van een bedrijfsbrandweer. Dit is een steeds vaker voorkomende manier van het beheersen van risico's. Deze stationaire voorzieningen hebben (bij incidenten op een vaste plaats) ook de voorkeur omdat ze vaak betrouwbaarder en gerichter werken dan personeel. Als een bedrijf niet aangewezen wordt als bedrijfsbrandweerplichtig omdat het stationaire voorzieningen aanbrengt, dan moeten de veiligheidsregio en het bevoegd gezag Wabo wel afspraken maken over de controleerbaarheid van de stationaire installaties in het kader van de BRZO.[40] De noodzaak tot aanwezigheid van bedrijfsbrandweermensen kan niet los worden gezien van de voorwaarden die worden gesteld aan technische voorzieningen. De aanwijzing bedrijfsbrandweer heeft alleen zin als aan alle voorwaarden wordt voldaan, omdat een en ander met elkaar samenhangt.

De inspecterende instanties zien wel de toegevoegde waarde van het instrument bedrijfsbrandweer voor de veiligheid van bedrijven. Door de eisen rondom de bedrijfsbrandweer vast te leggen in een aanwijzing volgen bedrijven deze strikter op. In het verleden gebeurde het nog wel eens dat hiermee lichtvaardiger omgegaan werd, vanwege de hoge kosten die de bedrijfsbrandweer met zich mee brengt. De aanwijzing is in belangrijke mate de basis voor het toezicht op risicobedrijven door de brandweer.

---

[40] Werkwijzer Bedrijfsbrandweer 2013 p.27

Het aanstellen, opleiden en trainen van bedrijfsbrandweermensen binnen het bedrijf is een dure aangelegenheid, met name voor bedrijven die werken in ploegendiensten. De aanwijzing zorgt volgens geïnterviewde betrokkenen wel voor een verbetering van de veiligheid en van de kwaliteit van de bedrijfsbrandweer. De toegevoegde waarde van een bedrijfsbrandweer binnen een bedrijf ligt ook in het herkennen van de gevaren, en in de inzet voor onderhoud en toezicht. Binnen een bedrijf kan de bedrijfsbrandweer op basis van de aanwijzing ook van de werkgever eisen dat de mensen worden opgeleid etc. Bedrijven zien wellicht de aanwijzing artikel 31 als een verplichting waar je niet onder uit kunt, maar het is voor hen wel een zware verplichting in verhouding tot de door hen gepercipieerde kans dat zich een voorval voordoet dat een dergelijke bezetting van bedrijfsbrandweermensen in het bedrijf vergt. Samenwerking kan daardoor voor bedrijven een aanzienlijke kostenbesparing opleveren.

4 SAMENWERKING IN DE BRANDWEERZORG

4.1 Inleiding

Dit onderzoek kent een tweeledige vraagstelling. In de voorgaande hoofdstukken stond de inhoud en het proces van de beoordeling van risicobedrijven in het kader van artikel 31 Wvr centraal. Dit hoofdstuk richt zich op de tweede onderzoeksvraag:
"Wat zijn de mogelijkheden en beperkingen voor (publiek-private) samenwerkingsverbanden in industriële gebieden binnen de veiligheidsregio op het terrein van de brandweer rekening houdend met nieuwe ontwikkelingen?"
Deze vraag wordt uitgesplitst in twee deelvragen:

- Welke vormen van (publiek-private) samenwerking kunnen in de praktijk in industriële gebieden worden onderscheiden en wat zijn hiermee de ervaringen?
- Wat zijn de mogelijkheden en de beperkingen van de te onderscheiden vormen van samenwerking van de publiek-private samenwerking op het terrein van de brandweer?

De opbouw van dit hoofdstuk is als volgt In 4.2 gaan we nader in op de definitie van publiek-private samenwerking (PPS) en de in de literatuur onderscheiden vormen van PPS. In 4.3 en 4.4 stellen we de boven beschreven deelvragen aan de orde. Tenslotte gaan we in 4.5 in op de relatie tussen het instrument PPS en de problematiek van artikel 31 Wvr.

4.2 Begripsbepaling

Publiek-private samenwerking (PPS) is een breed begrip waarvan vele definities bestaan die verschillen in perspectief en context.[41] Hoewel de verschillende definities vaak dezelfde kenmerkende elementen van PPS noemen (lange termijn samenwerking en gedeelde risico's, kosten, middelen en kennis) blijkt in de internationale literatuur dat over de operationalisering van het begrip PPS nog geen consensus bestaat.[42]

---

41 Nilufa Akhter Khanom, Conceptual Issues in Defining Public Private Partnerships (PPPs), Paper For Asian Business Research Conference 2009, p.3. en Antonio Estache, Ellis Juan, Lourdes Trujillo, 'Public Private Partnerships in Transport', Policy Research Working Paper 4436, World Bank, December 2007, p. 1

42 European Investment Bank, Evaluation of PPP project financed by the EIB, March 2005, p.3: "There is no simple single, agreed definition of the term PPP".

In dit rapport sluiten we aan bij de veel gebruikte definitie van PPS van Van Ham en Koppenjan: "a structured institutional/contractual arrangement of long-term cooperation between public and private agents for joint production of goods and/or services based on sharing risks, costs, knowledge and resources".[43] Bij PPS is sprake van een samenwerkingsverband tussen een publieke en een private partij met een duidelijke overeenstemming over het gemeenschappelijke doel van de samenwerking. Ook vindt er een heldere taakverdeling plaats tussen de partijen en worden risico's gedeeld.

Het instrument PPS kent vele verschijningsvormen die zich onderscheiden in het type overeenkomst dat is afgesloten tussen de publieke en private partij en de verdeling van verantwoordelijkheden en risico's. Er kan onderscheid worden gemaakt in managementcontracten, servicecontracten[44], concessies, joint ventures, affermage- en leasecontracten, DBFMO[45] etc. Afhankelijk van de vormgeving van PPS zijn er verschillen in contractuele afspraken tussen de publieke en private partners met betrekking tot onder meer de contractduur, de wijze van vergoeding (vaste vergoeding of afhankelijk van prestatie), toezichtrelaties, verantwoordelijkheidsverdeling, afspraken bij wanprestaties.

Ondanks de sterk toegenomen inzet van het instrument PPS op tal van beleidsterreinen bestaat er nog weinig zicht op de effectiviteit van PPS. De OECD constateert dat er weinig (evidence-based) onderzoek is gedaan naar de kosten en baten van PPS.[46] Het accent in het evaluatie- onderzoek van PPS ligt veel sterker op het proces dan op het resultaat.[47]

---

43 Van Ham, Hans & Koppenjan, Joop. 2001. "Building Public-Private Partnerships" , Public Management Review, Vol. 4, N1, p. 598

44 Er bestaat geen consensus over de vraag of servicecontracten tot PPS gerekend moeten worden. De Europese Commissie ziet servicecontracten wel als een vorm van PPS (Zie Europese Commissie "Guidelines for successful PPP", maart 2003), de Wereldbank laat expliciet servicecontracten buiten beschouwing bij PPS.

45 DBFMO staat voor Design Build Finance Maintain en Operate.

46 OECD, Evaluating the effectiveness and efficiency of partnerships, 12 september 2006, p.3.

47 Zie ook: APE, Systematic Review Public Private Partnerships in developing countries, The Hague, 2013

4.3 Vormen van samenwerking in de praktijk

4.3.1 Inleiding

De zorg voor de veiligheid is een klassieke overheidstaak. Uitgangspunt bij de voorzieningswijze van de veiligheidszorg in Nederland is het principe "publiek, tenzij". Niettemin is er sprake van een toenemende betrokkenheid van private partijen bij de klassieke publieke veiligheidstaken. Door de groeiende vraag naar veiligheid, in samenhang met het eigenbelang van met name bedrijven om risico's te vermijden en de door de overheid gestimuleerde verschuiving van verantwoordelijkheden naar de private sector is veiligheidszorg niet meer het vanzelfsprekende monopolie van de overheid.[48] Bij de discussie over de verdeling van taken en bevoegdheden tussen publieke en private sector doet ook het concept van PPS zijn intrede.

Deze tendensen zijn ook in de brandweerzorg zichtbaar. Met de komst van het Besluit Bedrijfsbrandweren moest zowel de overheid als het bedrijfsleven investeren in het verbeteren van de brandweerzorg. De overheidsbrandweer moest voldoen aan specifieke zorgnormen, terwijl tegelijkertijd het bedrijfsleven werd geconfronteerd met eisen uit de Brandweerwet (artikel 13), later gevolgd door de Wvr (artikel 31). Daarnaast is het beleid van de overheid in toenemende mate gericht op de eigen verantwoordelijkheid van het bedrijfsleven. Naar aanleiding van de brand bij Chemie-Pack benadrukt de minister van Veiligheid en Justitie dat de primaire verantwoordelijkheid voor veiligheid altijd bij het bedrijf zelf ligt. De bedrijven dienen zorg te dragen voor de nodige risicobeheersingmaatregelen en een veiligheidsbewuste bedrijfsvoering. De samenwerking in industriële gebieden op het vlak van bedrijfsbrandweer wordt door de minister zeer positief gewaardeerd, waarbij hij verwijst naar de verschillende vormen van samenwerkingsverbanden in Rijnmond, het havengebied van Amsterdam en op industrieterrein Chemelot in Limburg.[49] Wij voegen daar aan toe dat ook op andere plaatsen in Nederland – in taken en betrokken partijen-zeer uiteenlopende samenwerkingsvormen zichtbaar zijn (Chemiepark Delfzijl, Moerdijk, en het Platform Industriële Incidentbestrijding).

---

48 De Waard en van Steden, De opmars van de private veiligheidszorg, Justitiële Verkenningen, 2012, Vol. 8, pp. 9-23).

49 Tweede Kamer, vergaderjaar 2011–2012, 26 956, nr. 115

4.3.2 Vormen van publiek-private samenwerking

De PPS constructies op het gebied van de bedrijfsbrandweer omvatten een rijk geschakeerd palet aan vormen die uiteenlopen in takenpakket, organisatie en financiering. In het onderstaande belichten wij een aantal samenwerkingsvormen op het gebied van brandweerzorg in de praktijk.[50]

Rotterdam-Rijnmond
De oudste en meest omvattende PPS constructie bestaat in de veiligheidsregio Rotterdam-Rijnmond. In die regio vindt de publiek-private samenwerking plaats in de vorm van de Gezamenlijke Brandweer (GB). De GB voert zowel taken van de overheidsbrandweer als van de bedrijfsbrandweer uit in het verzorgingsgebied dat bestaat uit het haven- en industriegebied van de gemeente Rotterdam en het grondgebied van de deelgemeenten Rozenburg, Hoogvliet en Pernis.

De ruim zestig deelnemende bedrijven uit het havengebied zijn voor het grootste deel aangewezen als bedrijfsbrandweerplichtig, een minderheid is vrijwillig lid. Er is geen verplichting om lid te zijn van de GB, maar in de praktijk is er slechts één aangewezen bedrijf geen lid. De meeste bedrijven die lid zijn van de Gezamenlijke Brandweer besteden de gehele bedrijfsbrandweertaak uit.[51]
Het bestuur van de GB bestaat uit vertegenwoordigers van de overheid en de CIBUA, (Coöperatie van Industriële Bedrijven met een Uitgesloten Aansprakelijkheid), waarin de bedrijven in het havengebied zijn verenigd.
Het toezicht ex artikel 31 Wvr berust bij de veiligheidsregio waarbij een duidelijke scheiding is aangebracht tussen het toezicht op de private en de publieke taken. De afdeling industriële veiligheid van de Veiligheidsregio houdt toezicht op de bedrijfsbrandweer en de afdeling Veiligheid & Operatien houdt toezicht op de overheidsbrandweer.
De financiering van de Gezamenlijke Brandweer wordt verdeeld over de betrokken partijen aan de hand van een verdeelsleutel. Sinds 2003 dragen

---

[50] Dit overzicht is niet uitputtend. Omdat spoorwegemplacementen buiten beschouwing zijn gelaten in dit onderzoek gaan we niet in op de samenwerkingsvorm die sinds 2012 functioneert op rangeerterrein Kijfhoek. Daar heeft de gemeente Zwijndrecht Prorail als exploitant van het spooremplacement aangewezen tot een operationele basissterkte (OBS) van 7 personen. Prorail heeft die OBS en de bijbehorende verplichtingen volledig in uitvoering gegeven aan Falck, die op Kijfhoek 24/7 een brandweerteam heeft gestationeerd dat gehuisvest is in een kazerne van Prorail en functioneert binnen de operationele regelingen van de regio Zuid-Holland Zuid en Brandweer Zwijndrechtse Waard (gemeenten Zwijndrecht en Hendrik Ido Ambacht).

[51] Raffinaderijen hebben een alternatief lidmaatschap, in verband met de benodigde kennis van specifieke processen die op het bedrijf plaatsvinden. Daarbij is voor de helft van de aangewezen formatie voor een eigen bedrijfsbrandweer gezorgd. De andere helft wordt uitbesteed aan de Gezamenlijke Brandweer.

de gemeenten Rotterdam en Rozenburg 34,1% van de kosten en de bedrijven de resterende 65,9%. De kostenverdeling over bedrijven wordt bepaald aan de hand van een bedrag per aangewezen functie (€ 40.000) en een vast bedrag (€ 40.000 per bedrijf).

PPS Moerdijk
De Inspectie Openbare Orde en Veiligheid (IOOV) heeft in zijn rapport "Brand Chemie-Pack Moerdijk" de veiligheidsregio Midden- en West Brabant aanbevolen de oprichting van een publiek-private brandweer te bezien en daarbij de ervaringen van andere veiligheidsregio's te betrekken.[52]
Inmiddels is per 1 januari 2013 een PPS overeenkomst in werking getreden voor brandweerzorg in Moerdijk. In de overeenkomst is de vestiging geregeld van een permanente brandweerkazerne op het industrieterrein Moerdijk en de bijbehorende aanschaf specialistische voertuigen. Deelnemers aan de overeenkomst zijn de veiligheidsregio Midden- en West Brabant, de gemeente Moerdijk en de Stichting Bedrijfsbrandweerzorg Moerdijk (SBM), waarin het bedrijfsleven en havenschap zijn vertegenwoordigd. De uitvoering geschiedt door de veiligheidsregio Midden- en West Brabant. Het toezicht berust bij de RUD.
De totale kosten bedragen in totaal €1,7 miljoen per jaar. Dit wordt gefinancierd door de BRZO bedrijven (€320.000), overige bedrijven Moerdijk (€100.000), gemeente Moerdijk (€350.000) en havenschap (€400.000) en de veiligheidsregio (€530.000). De hoogte van de (financiële) bijdrage van de bedrijven is afhankelijk van onder meer de specifieke risico's van bedrijven, de eigen brandweervoorzieningen van het bedrijf en de bepalingen in de milieuvergunning van het bedrijf.
De SBM controleert de kwaliteit van de nieuwe brandweer Moerdijk jaarlijks op basis van een toets van een externe partij waarbij wordt nagegaan of de veiligheidsregio haar verplichtingen nakomt naar de bedrijven, zoals die zijn afgesproken in de overeenkomst.

Amsterdam IJmond Mutual Aid
In de veiligheidsregio's Amsterdam-Amstelland en Kennemerland richt de publiek-private samenwerking zich niet op het snel beschikbaar hebben van de *eerste* brandweereenheden bij een zich ontwikkelende calamiteit. De vorm van PPS is dan ook niet vergelijkbaar met de PPS constructies in Moerdijk en Rotterdam.

De PPS in deze regio is een samenwerkingsverband tussen de veiligheidsregio's Kennemerland en Amsterdam-Amstelland en een aantal bedrijven (opslagterminals en oliemaatschappijen). De bedrijven, verenigd in de

---

52 Brand Chemie- Pack Moerdijk, p.13.

AMAS (Amsterdam Mutual Aid System) zorgen met name voor de aanschaf van gespecialiseerd en flexibel inzetbaar brandbestrijdingsmaterieel dat tankbranden en tankputbranden kan bestrijden De beide veiligheidsregio's leveren samen het gespecialiseerde personeel om het materieel te bedienen. Die samenwerking heet AYMA (Amsterdam IJmond Mutual Aid). Op het moment dat er een tank of tankputbrand uitbreekt neemt het dienstdoende Hoofd Officier van Dienst van brandweer Amsterdam-Amstelland/Kennemerland de beslissing tot inzet van AYMA.

Deelname aan AMAS en AYMA is voor de bedrijven niet verplicht, er zijn ook 4 of 5 olieterminals die niet deelnemen. In de aanwijzingsbeschikking wordt verdisconteerd dat de niet deelnemende bedrijven zelf meer brandbestrijdingsmaterieel of mensen in huis moeten hebben. De AMAS kent een eigen verdeelsleutel voor de deelnemende bedrijven.

Stichting Platform industriële Incidentbestrijding
Recentelijk is de Stichting Platform Industriële Incidentbestrijding opgericht. In de stichting werkt de petrochemische industrie samen met de brandweer en bedrijven om grootschalige en complexe incidenten beter te kunnen bestrijden. Actuele kennis wordt gedeeld en materieel wordt deels ondergebracht in een breed te gebruiken 'pool'.

Deelnemers zijn AMAS in de regio Amsterdam Amstelland/ Kennemerland, de Gezamenlijke Brandweer Rotterdam-Rijnmond, Chemelot/Sitech in Geleen, Dow Benelux BV in Terneuzen, DCMR in Rotterdam-Rijnmond en de landelijk opererende organisaties Argos Energies, Shell Nederland, Platform Transportveiligheid en Akzo Nobel.
De oprichting van het platform sluit aan op het Europese initiatief ICE (Intervention in Chemical transport Emergencies) waarin voor Europa drie niveaus van dienstverlening worden onderscheiden:

- Telefonisch advies door chemisch deskundige of bedrijfsbrandweer van een grote industrie aan lokale brandweer bij ongevallen op weg, rail en/of water;
- Advies door een deskundige die op een incidentlocatie ter plaatse wordt gevraagd;
- Technische bijstand op locatie met gespecialiseerd materieel/ deskundigheid.

Middels het Platform Industriële Incidentbestrijding kan in het derde niveau van dienstverlening worden voorzien.

Chemelot

De publiek-private samenwerking op de industrieterreinen van Chemelot resp. Chemiepark Delfzijl is lichter van vorm en nog in een stadium van ontwikkeling. Op deze industrieterreinen ligt het accent op de samenwerking *tussen* bedrijven in de vorm van een gemeenschappelijke brandweer.

Het Chemelot terrein bestaat uit ruim 50 deelinrichtingen op het voormalige complex van DSM bij Geleen. Bedrijven op het Chemelot terrein vallen automatisch onder de bedrijfsbrandweer. Er is dus sprake van verplichte winkelnering. Voordeel voor die bedrijven is dat vergunningverlening en bedrijfsbrandweer in een hand liggen, dat geeft voor de bedrijven niet de rompslomp van de vergunningverlening. De actuele sterkte van de formatie van de bedrijfsbrandweer ligt hoger dan in de aanwijzing (19 fte), mede uit het oogpunt van imago en het voorkomen van reputatieschade. Deze ‘grotere jas’ maakt het mogelijk om – binnen strikte voorwaarden- capaciteit buiten de poort te gelde te maken.
De publiek-private samenwerking krijgt bij Chemelot – naast het gezamenlijk oefenen- concreet vorm door middel van contracten over de beschikbaarstelling van gas- en chemiepakken door de bedrijfsbrandweer van Chemelot aan de overheidsbrandweer, op voorwaarde dat ook in die omstandigheden wordt voldaan aan artikel 31 Wvr. Ook bij metingen en bij gebruik van zwaar materieel zijn er afspraken gemaakt met de bedrijfsbrandweer en over de daarmee gemoeide kosten.

Chemiepark Delfzijl

Bij Chemiepark Delfzijl is AKZO verantwoordelijk voor de bedrijfsbrandweer (training, opleiding, oefening, inspectie en brandbestrijding). Met de elf bedrijven op het industrieterrein is door AKZO een SLA afgesloten voor het leveren van een bedrijfsbrandweer die thans een sterkte heeft van 33 fte. De financiering van de bedrijfsbrandweer geschiedt op basis van een verdeelsleutel met als belangrijkste parameters de waarde van een bedrijf en een opslag voor bedrijven met een aanwijzing voor gaspakken (opslag 50%). Ook bij Chemiepark Delfzijl is de feitelijke sterkte van de bedrijfsbrandweer groter dan overeenkomt met de aanwijzing.
Thans worden mogelijkheden verkend voor publiek-private samenwerking. In de eerste plaats wordt de optie bezien of de werkzaamheden van de bedrijfsbrandweer geografisch kunnen worden uitgebreid tot het hele industriegebied Oosterhorn. Een tweede optie is dat de bedrijfsbrandweer niet alleen wordt ingeschakeld bij de uitvoering van scenario’s, maar ook voor de basisbrandvoorziening op het terrein die normaal tot het takenpakket behoort van de overheidsbrandweer.

4.3.3 Motieven

In het kader van dit onderzoek zijn gesprekken gevoerd met verschillende partijen die bij de bovengenoemde samenwerkingsvormen zijn betrokken. Uit de gesprekken komt naar voren dat het initiatief voor PPS afkomstig is van de (bedrijfsbrandweerplichtige) bedrijven. De motieven voor de publiek-private samenwerking zijn:

- *Verbetering van de efficiency*
  Bij de oprichting van de Gemeenschappelijke Brandweer in Rotterdam-Rijnmond, is in een haalbaarheidsstudie berekend dat een samenwerkingsverband tussen de private en publieke sector in die regio zou leiden tot een besparing van 50% van de meerkosten (samenhangend met de hogere eisen vanuit wet- en regelgeving). In Moerdijk is in 2013 een publiek-private samenwerkingsovereenkomst gesloten die voor de bedrijven tot aanzienlijk lagere kosten leidt in vergelijking met de situatie dat de bedrijven elk individueel een bedrijfsbrandweer zouden oprichten. Bij sommige bedrijven wordt een besparing verwacht die oploopt tot 75%.
  In andere industriële gebieden (Chemelot, Chemiepark Delfzijl) wordt gezocht naar een efficiëntere benutting van de hoogwaardige voorzieningen van de bedrijfsbrandweer door deze ook beschikbaar te stellen aan de overheidsbrandweer.
- *Verhoging kwaliteit*
  Samenwerking tussen publieke en private partijen is ook ingegeven door het streven naar een hogere kwaliteit. De aanschaf van hoogwaardige voorzieningen komt binnen bereik, het kennisniveau kan worden verhoogd en de normen voor aanrijtijden zijn (beter) haalbaar. Mede door de verscherpte regelgeving neemt de complexiteit op het gebied van de bedrijfsbrandweer toe, waardoor het voor bedrijven afzonderlijk moeilijker wordt om aan de hogere kwaliteitsnormen te voldoen. Daar komt bij dat met name de brand bij Chemie-Pack heeft geleid tot een toenemend gevoel van urgentie bij overheden en bedrijven en het besef dat gedoogconstructies niet langer worden getolereerd. Dat betekent bijvoorbeeld dat bedrijven niet langer automatisch kunnen rekenen op assistentie van de bedrijfsbrandweren van naburige bedrijven.
- *Imago en reputatie*
  Zowel overheid als bedrijfsleven is er veel aan gelegen zichtbaar te maken dat veiligheid op industriegebieden prioriteit heeft. Bedrijven willen een aantrekkelijke werkgever zijn op de arbeidsmarkt en realiseren zich dat zij zich in de strijd om personeel geen slechte naam op het gebied van veiligheid kunnen veroorloven.

4.4 Mogelijkheden en beperkingen PPS

4.4.1 Mogelijkheden

De ervaringen in Rotterdam-Rijnmond laten zien dat met publiek-private samenwerking efficiencywinsten kunnen worden bereikt. In Rotterdam zijn de nagestreefde efficiencywinsten, in termen van een 50% kostenbesparing bereikt. Doordat de kosten van investeringen in materieel en specialisatie gedeeld kunnen worden, kan gezamenlijk materieel van hoge kwaliteit worden aangeschaft, dat voor een bedrijf afzonderlijk niet te betalen is. Kansen voor verdergaande kostenefficiency in de toekomst liggen in de verwachte toename van het aantal deelnemende bedrijven. Deels wordt dit veroorzaakt door de uitgifte van nieuwe kavels (vestiging van nieuwe bedrijven), deels als gevolg van een inhaaleffect door het wegwerken van de achterstanden in de beoordelingsprocedure ex artikel 31 Wvr. In het geval van de Gezamenlijke Brandweer kan dit leiden tot een toename van het aantal leden met circa 30%. Uitbreiding van de capaciteit van de Gezamenlijke Brandweer en een aanpassing van de verdeelsleutel (tussen bedrijven en overheid) komen dan in beeld.
Ook bij het opzetten van de PPS constructie in Moerdijk is rekening gehouden met een toename van het aantal bedrijfsbrandweerplichtige bedrijven deels als gevolg van de komst van nieuwe bedrijven, deels als gevolg van het wegwerken van de werkvoorraad. Beide factoren zorgen voor een kritische massa waarbij via een publiek-private samenwerking een bijdrage aan de kostenefficiency kan worden bereikt.

Publiek-private samenwerking op het terrein van de bedrijfsbrandweerzorg biedt ook kansen om bij andere vormen van bedrijfszorg tot samenwerking te komen tussen overheid en bedrijfsleven. In Moerdijk wordt gedacht aan de mogelijkheid om een medische dienst, beveiliging of een opleidingscentrum te huisvesten in het kazernegebouw dat eigendom is van de gemeente.

PPS vormt een interessante optie voor bedrijven die in de capaciteit van de bedrijfsbrandweer 'ruim in hun jas zitten', met name op complexen waar een groot aantal chemische bedrijven is gehuisvest en waar reeds door de bedrijven wordt samengewerkt op het terrein van de bedrijfsbrandweer. Overcapaciteit kan ontstaan door de komst van stationaire voorzieningen en/of vermindering van BRZO bedrijven waardoor de feitelijke bezetting van de bedrijfsbrandweer hoger ligt dan correspondeert met de aanwijzing. De bovenmatige capaciteit van de bedrijfsbrandweer kan

worden ingebracht in een vorm van publiek-private samenwerking en in het verzorgingsgebied van de overheidsbrandweer.
Samenwerking tussen overheid en bedrijfsleven leidt tot kennisuitwisseling (bijv. bij gemeenschappelijke oefeningen) waardoor innovatieve werkwijzen worden bevorderd. Samenwerking biedt de mogelijkheid te komen tot een verdeling van taken en verantwoordelijkheden waarbij de comparatieve voordelen van de bedrijfsbrandweer en de overheidsbrandweer worden benut en een optimale verdeling van arbeid en materieel tot stand komt. De toenemende complexiteit van de veiligheidszorg bij industriële bedrijven vraagt hogere kwalitatieve expertise waarin publiek-private samenwerking kan voorzien.

4.4.2 Beperkingen

PPS is echter geen panacee. PPS vraagt een minimale schaal waarop wordt samengewerkt. Efficiencyvoordelen en een hogere kwaliteit zullen eerder worden gerealiseerd in industriële gebieden waar meer bedrijven zijn gehuisvest. Kritische massa is dan ook een noodzakelijke voorwaarde.

Een tweede noodzakelijke voorwaarde voor een succesvolle PPS constructie is een helder gedefinieerd doel met een duidelijke verdeling van taken , verantwoordelijkheden en middelen. Het risico bij PPS is een grote verwevenheid van rollen, taken en verantwoordelijkheden tussen overheid en bedrijven. Ook binnen de overheid bestaan er verschillende verantwoordelijkheden. De overheid heeft in een PPS constructie een dubbele pet op: deelnemer aan de PPS constructie en toezichthouder. Daarom moet in een PPS constructie goed worden vastgelegd hoe de bevoegdheden zijn gedefinieerd en moet er een duidelijke scheiding van toezicht en handhaving worden aangebracht. Zeker een PPS constructie waar veel kennis en expertise is samengebracht vraagt om een sterke tegenhanger in de vorm van kwalitatief hoogwaardig onafhankelijk toezicht op de PPS constructie. Voorkomen moet worden dat als gevolg van de publiek-private samenwerking de deskundigheid op het gebied van veiligheidszorg c.q. bedrijfsbrandweer wegtrekt uit de publieke sector naar de PPS constructie.
In Rotterdam is de uitvoering van de operationele taken belegd bij de Gezamenlijke Brandweer, het toezicht en de handhaving op naleving van de aanwijzingen berusten bij de veiligheidsregio. In de PPS constructie Moerdijk is de veiligheidsregio de uitvoerende instantie (de veiligheidsregio exploiteert de brandweerkazerne en borgt de beschikbaarheid van de afgesproken operationele basissterkte) terwijl het toezicht berust bij de RUD.
PPS leidt ook binnen bedrijven tot een veranderde taak-en verantwoordelijkheidsverdeling. Bij een PPS constructie die zich richt op het mobiele

deel van de bedrijfsbrandweer wordt een knip gezet in de keten van de brandveiligheidszorg. De verantwoordelijkheid voor bedrijfsbrandweer, stationaire en semi-stationaire installaties lag voor de totstandkoming van de PPS constructie in één hand bij het aangewezen bedrijf. Het risico bestaat dat bij outsourcing van de bedrijfsbrandweer naar een publiek-private constructie de (semi-)stationaire installaties door de bedrijven worden beschouwd als een niet-kritisch instrument en onder verantwoordelijkheid komen van de afdeling Maintenance. In het verleden is bij Gezamenlijke Brandweer Rotterdam-Rijnmond gepoogd ook stationaire installaties onderdeel te laten uitmaken van de PPS constructie, maar dit is niet gelukt omdat er te hoge kosten mee zijn gemoeid.

4.5 Samenhang PPS met artikel 31 Wvr

Het onderzoek naar PPS op het gebied van de brandweerzorg laat zien dat er in toenemende mate initiatieven worden genomen voor een nauwere samenwerking, doorgaans op initiatief van de bedrijven. De motieven voor een verdergaande publiek-private samenwerking zijn vooral gelegen in een grotere kostenefficiency en effectiviteit. Bij artikel 31 Wvr gaat het om de handhaving van het toezicht en de kwaliteit daarvan. Een sterkere inzet op publiek-private samenwerking zal dan ook niet onmiddellijk en in directe zin een oplossing vormen voor de knelpunten in de implementatie van artikel 31 Wvr. Ook wanneer we kijken naar de verschillen tussen regio's in de afhandeling van artikel 31 Wvr is er geen onmiddellijke (positieve) relatie tussen publiek-private samenwerking bij de brandweer en de (achterstand in) beoordeling van bedrijfsbrandweerplichtige bedrijven.
Toch zijn er bij nadere beschouwing meer indirecte relaties tussen beide onderwerpen. In de eerste plaats leert dit onderzoek dat in de verschillende regio's achterstand van de werkvoorraad prioriteit heeft. Het wegwerken van de achterstanden leidt voor een deel tot nieuwe aanwijzingen waardoor met name in industriële gebieden een schaal wordt bereikt die een impuls kan geven aan het publiek-private samenwerking. De intensivering rondom artikel 31 fungeert daarmee als katalysator voor PPS. Bij de opzet van een PPS constructie in Moerdijk is expliciet rekening gehouden met dit schaaleffect. In de tweede plaats moet er op worden gewezen dat een sterkere inzet op publiek-private samenwerking vereist dat rollen, taken bevoegdheden en verantwoordelijkheden van de publieke en private partijen helder zijn gedefinieerd. Daarbij is in het kader van dit onderzoek aan de orde dat de toezicht en handhaving die centraal staan bij artikel 31 Wvr binnen de veiligheidsregio niet zijn verweven met de betrokkenheid van diezelfde veiligheidsregio bij de PPS constructie.

5 CONCLUSIES

Inhoud en proces van artikel 31 Wvr, mede in relatie tot afstemming met milieudiensten

Er is sprake van een tendens in de richting van een grotere landelijke uniformiteit in de beoordelingsprocedure. Uit het oogpunt van rechtsgelijkheid moet deze ontwikkeling positief worden beoordeeld. Veiligheidsregio's volgen in het beoordelingsproces grotendeels de werkwijzer en het stappenplan hoewel deze geen verplichtend karakter hebben.

De achterstanden in de beoordeling van 'artikel 31 bedrijven' nemen af. Een toenemend gevoel van urgentie, een daaruit voortvloeiende herprioritering ten gunste van de beoordelingen en een hogere inzet van (tijdelijke) capaciteit hebben geleid tot een duidelijke vermindering van de werkvoorraad in de zes onderzochte veiligheidsregio's. Eind 2013 is in deze regio's naar verwachting tussen de 75% en 100% van de in aanmerking komende bedrijven beoordeeld. De oorzaken voor de nog bestaande werkvoorraad liggen in de lange doorlooptijd van de beoordelingstrajecten, de toegenomen complexiteit en de gelijktijdige noodzaak tot intensivering van toezicht en de veranderingen in de veiligheidszorg (regionalisatie brandweer, vorming RUD's, oprichting BRZO-RUD's) die tot aanpassingen in de beoordelingsprocedure leiden.

Een beoordeling in het kader van artikel 31 Wvr leidt niet automatisch tot een aanwijzing. In de onderzochte veiligheidsregio's ligt het aandeel bedrijven dat na een beoordelingstraject een aanwijzing krijgt voor een bedrijfsbrandweer tussen de 15 en 40%. De werkvoorraad die er nu nog ligt betreft voornamelijk bedrijven waarvan men verwacht dat de scenario's door basisbrandweerzorg van de overheid worden afgedekt.

De afstemming tussen bevoegd gezag Wabo (omgevingsvergunning) en de veiligheidsregio (bevoegd gezag artikel 31 Wvr) blijft voor verbetering vatbaar. De aanbevelingen van de Inspecties Veiligheid en Justitie resp. Leefomgeving en Transport gelden thans nog onverminderd. Het betreft hier met name de synchronisatie van de besluitvorming omgevingsvergunning en de beoordeling in het kader van artikel 31 Wvr, alsmede de aanbeveling de beschikking bedrijfsbrandweer uitsluitend te baseren op de Wvr en niet meer te regelen in de Wabo vergunning. De afstemming tussen bevoegd gezag Wabo en de veiligheidsregio ten aanzien van brandveiligheid bij risicobedrijven blijft kwetsbaar, omdat een deel wordt geregeld in de omgevingsvergunning en een deel in de aanwijzing op basis van arti-

kel 31 Wvr. Weliswaar zijn er verschillende initiatieven om te komen tot een betere afstemming maar deze zijn informeel, afhankelijk van personen en vrijblijvend.

Mogelijkheden en beperkingen PPS

In toenemende mate worden initiatieven genomen voor een nauwere samenwerking tussen publieke en private sector, doorgaans op initiatief van de bedrijven. De rechtsvorm, het takenpakket, de financiering en het toezicht van de verschillende PPS constructies lopen daarbij uiteen. De motieven voor een verdergaande publiek- private samenwerking zijn in de eerste plaats gelegen in een grotere kostenefficiency en effectiviteit. Samenwerking tussen publieke en private partijen is in de tweede plaats ingegeven door het streven naar een hogere kwaliteit, mede onder druk van een verscherpt toezicht. In de derde plaats is het imago en de reputatie van bedrijven en overheid een motief om tot samenwerking over te gaan en zichtbaar te maken dat veiligheid op industriegebieden prioriteit heeft.

Bovenstaande motieven zullen in de nabije toekomst naar verwachting aan belang winnen. De toenemende financiële druk op bedrijven en overheid biedt kansen om via publiek-private samenwerking te zoeken naar kostenbesparingen in de brandweerzorg. Dit proces wordt in de hand gewerkt door de toenemende complexiteit van de veiligheidszorg bij industriële bedrijven die vraagt om hoogwaardige, vaak specialistische expertise. Voor bedrijven afzonderlijk wordt het steeds moeilijker om aan de hogere kwaliteitsnormen te voldoen, zeker wanneer het toezicht en de handhaving van overheidswege een grotere prioriteit krijgen.

PPS kent echter ook zijn beperkingen. In de eerste plaats vraagt PPS een minimale schaal en kritische massa. Een tweede beperkende factor bij PPS ontstaat wanneer de verdeling van taken en verantwoordelijkheden diffuus blijft. Het risico bij PPS is een grote verwevenheid van rollen, taken en verantwoordelijkheden tussen overheid en bedrijven. De overheid heeft bij een PPS constructie een dubbele pet op: deelnemer aan de PPS constructie en toezichthouder. Daarom moet in een PPS constructie goed worden vastgelegd hoe de bevoegdheden zijn gedefinieerd en moet er een duidelijke scheiding van toezicht en handhaving worden aangebracht.

Nieuwe ontwikkelingen

De stappen in de richting van publiek-private samenwerking kunnen worden gezien als een relevante ontwikkeling die in de nabije toekomst aan belang kan winnen. Dit laat onverlet dat in de perceptie van alle betrokken partijen de bestuurlijke ontwikkelingen een veel dominantere factor zijn op het terrein van brandweer en rampenbestrijding. De partijen die betrokken

zijn bij de beoordeling ex artikel 31 Wvr fungeren in een zeer dynamische omgeving. Een groot aantal reorganisaties en veranderingen in verantwoordelijkheden is recentelijk doorgevoerd, waarbij in een aantal gevallen voor de betrokken partijen nog slechts de contouren zichtbaar zijn en het eindbeeld nog niet is uitgekristalliseerd, zoals bij de RUD en de BRZO-RUD. Deze bestuurlijke ontwikkelingen brengen nieuwe verantwoordelijkheden, nieuwe partners en nieuwe uitdagingen met zich mee rond afstemming van beoordelingen en werkwijze. In overwegende mate wordt de hiermee gepaard gaande schaalvergroting positief beoordeeld voor zover dit leidt tot een toenemende uniformiteit van werken, een hoger kwaliteitsniveau en afnemende transactiekosten. Voorwaarde is wel dat ruimte blijft voor maatwerk per bedrijf waarbij de lokale brandweer in het kader van repressie op de hoogte blijft van risico's in het eigen werkgebied.
Ten aanzien van andere mogelijk relevante ontwikkelingen zoals de variabele voertuigbezetting en de AMvB basishulpverlening moet worden geconstateerd dat de betrokken partijen hier vooralsnog (zolang er geen concreet voornemen bekend is) een afwachtende houding aannemen en geen geprofileerde opvatting naar voren brengen over de gevolgen voor de bedrijfsbrandweer.

SUMMARY AND CONCLUSIONS

After the Chemie-Pack fire several investigations were published. One of the investigations concerned a quantitative evaluation by the (former) inspection public order and safety (*Inspectie openbare orde en veiligheid*) on the implementation of article 31 of the *security risks act* (Wvr). Article 31 of Wvr describes the competence to oblige some companies to establish a company fire brigade.
The evaluation of the Inspection indicates that there is a backlog in the evaluation process of high risk companies, an incomplete insight into the safety risks of high risk companies and a mismatch between the processes of the Wvr and environmental permits.
The minister for security and justice has assured the second chamber of parliament that the relationship between the state fire brigade and the company fire brigades will be evaluated. Here the possibilities for further reaching public-private partnerships and the relationship with environmental services should also be evaluated.

Research questions
This evaluation has two research questions:
1. How do the content and the process of the assessment of high-risk companies in the context of article 31 of Wvr (which describes the competence to oblige certain companies to establish a company fire brigade) work in practice and how is the cooperation process concerning permit assessments between safety regions and environmental services evaluated?
2. What are the possibilities and restrictions for (public-private) partnerships in industrial sectors within safety regions in the area of fire management, keeping in mind recent developments?

Method
The results of this evaluation are based on several sources. In the first place desk research was conducted: research reports of the Security and Justice Inspectorate, the environmental and transport inspectorate, policy proposals of various safety regions, reports and scientific literature concerning PPS. Secondly interviews were held with independent experts. The selected safety regions are Rotterdam-Rijnmond, Centrals and Western Brabant, Amsterdam, South-Limburg, Zeeland and Groningen. These regions are home to 72% of the companies under the jurisdiction of article 31 of Wvr and show a wide variety in partnership forms and in the state of affairs regarding the evaluation of article 31 companies.

Contents and process of article 31 of Wvr, in part in relation to the coordination of environmental services

Conclusion 1 The assessment process is increasingly uniform across safety regions

The competence to oblige a company to establish a company fire brigade lies with the safety regions. Chapter 7 of the *besluit veiligheidsregio's* provides a number of provisions for the assessment of companies designated for a company fire brigade. The provisions are further developed in the manual for company fire brigades, which also includes a step-by step plan for the assessment procedure. Even though the step-by-step plan is not legally binding, it is used by the majority (90-95%) of safety regions, unless local circumstances deviate from the presumed circumstances in the plan. This means there is a larger country-wide uniformity in the assessment procedure which is desirable from an equality of rights point of view.

Conclusion 2 Demonstrable progress has been made in reducing the backlog.

In 2011 the inspection public order and safety found a vast backlog in the assessment procedure. This backlog, which varies strongly per region, was partly created during the period in which the municipalities were responsible for the assessment. Now the responsibility has been transferred to the safety regions.
An increasing sense of urgency, a change in priorities following from this, and a higher use of (temporary) capacity have led to clear reductions of the backlog in the 6 selected regions. At the end of 2013 an expected 75-100% of designated companies will have been assessed. The causes of the existing backlog lie in the long process time of the assessment procedures, which are due in part to the absence of any legal deadlines (excluding the completion of a company fire brigade report and appeals after a designation). Furthermore the discussion about credible and normative incident scenarios, in particular the interpretation of the criterion "real and typical" also cause a relatively longer assessment process. Finally the increased complexity, the simultaneous necessity to step up supervision and changes in safety management (regionalisation of the fire brigade, the creation of the RUD's and the BRZO-RUD's) have led to changes to the assessment procedure.

Conclusion 3 In a minority of cases the assessment procedure leads to the designation of a company fire brigade

An assessment procedure under article 31 of Wvr does not automatically lead to the designation of a company fire brigade. In the investigated safety-regions the share of companies designated for a company fire brigade after an assessment procedure lies between 15-40%. The remaining backlog mainly concerns companies for which the incident scenarios are expected to be covered by the basic fire services and preventive facilities (extinguishing systems) so a company fire brigade will not be necessary.

Conclusion 4 The coordination process between the competent authority of WABO and the safety regions is insufficiently secured

In previous evaluations by the Security and Justice Inspectorate and the environmental and transport inspectorate it was concluded that there was room for improvement in the coordination between the competent authority of WABO (environmental services) and the safety regions (competent authority article 31 of Wvr). The recommendation of both inspectorates to synchronise the decision making between environmental permits and article 31 of Wvr was not shared by the minister of safety and justice and the state secretary of infrastructure and the environment. The same goes for the recommendation of both inspectorates to base the designation for a company fire brigade solely on Wvr and not partly on the Wabo permit.
On the basis of this evaluation it must be concluded that the recommendations of both inspectorates are still relevant. The coordination between Wvr and Wabo remains a vulnerability. At a legal level the coordination of fire safety in high risk companies is not sufficient, because it is partially organized in the environmental permit and partially in article 31 of Wvr. This leads to unsynchronized procedures, insufficient coordination between the contents of environmental permits and article 31, long assessment processes and the risk that insufficient quality expertise is used in the assessment procedure. There are several initiatives to improve the coordination efforts, but these are informal, dependent on individuals and optional.

Possibilities and challenges for public-private partnership (PPS)

Conclusion 5 PPS can contribute to more efficiency and better quality, but is requires a clear demarcation of competences between the government and the private sector

In fire management there is an increasing number of initiatives for closer cooperation between the public and private sector, usually on the initiative of the private sector. The selected examples show that the legal form, tasks, financing and supervision of various PPS frameworks differ. The benefits of PPS lie in the greater cost efficiency and effectiveness, higher quality and a better image for the companies. There are not many results of PPS in the fire management sector.

The benefits of PPS will become more important in the near future. Governments and companies under increasing financial pressure will search for far-reaching savings in the fire management sector. This process is stimulated further by the increasing complexity of safety management in industrial companies, which often requires specialist expertise. For individual companies it is becoming harder to adhere to the higher quality standards, even more so if supervision from the governments becomes a higher priority.

PPS is not a silver bullet. The realization of efficiency gains asks for a minimal scale and critical mass which is not present everywhere. There is also the risk that the roles, tasks and responsibilities of government and the private sector start to intertwine. The government has two roles in a PPS framework: participant and supervisor. Therefor the competences have to be well defined and there has to be a clear division with the supervisor and enforcer. Especially in cases where a PPS brings together a lot of knowledge and expertise there is a strong need for high quality independent supervision. It should be prevented that the expertise in the area of safety management and company fire brigades flows to the private sector as a consequence of the PPS framework.

LITERATUURLIJST

APE, Literatuuronderzoek privatisering gevangeniswezen, Den Haag 2011

APE, Systematic Review Public Private Partnerships in developing countries, The Hague, 2013

Arbeidsinspectie, Veilig werken door hulpverleningsdiensten, Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, Augustus 2011

Besluit veiligheidsregio's, Hoofdstuk 7 bedrijfsbrandweer, nr. 2010-0000398200

European Investment Bank, Evaluation of PPP project financed by the EIB, March 2005, p.3.

Inspectie Openbare Orde en Veiligheid, Brand Chemie- Pack Moerdijk, Den Haag, augustus 2011

IPO, Plan van aanpak BRZO-infrastructuur , 30-1-2012

Khanom, N.A. Conceptual Issues in Defining Public Private Partnerships (PPPs), Paper For Asian Business Research Conference 2009

Landelijk Expertisecentrum BrandweerBRZO, Werkwijzer bedrijfsbrandweer 2013 versie 1.01,

Ministerie van Veiligheid & Justitie (2012) Magazine nationale veiligheid en crisisbeheersing, jaargang 10, nr. 1, februari 2012

Ministerie van Veiligheid en Justitie, Aanwijzing bedrijfsbrandweer risicobedrijven, publicatienummer:j-12904, februari 2012

Ministerie van Veiligheid en Justitie, Beleidsnota Rampenbestrijding, Kamerstuk 26956, 24 augustus 2011, nr.110

OECD, Evaluating the effectiveness and efficiency of partnerships, 12 september 2006, p.3

Onderzoeksraad voor de Veiligheid, Brand bij Chemie-Pack Moerdijk, februari 2012

Van Ham & Koppenjan, "Building Public-Private Partnerships" Public Management Review Vol. 4, No. 1. p. 593-616.

VROM inspectie, Bedrijfsbrandweer bij opslag van gevaarlijke stoffen, in samenwerking met IOOV, publicatienummer: VI-2011-136, 29 december 2011

Waard J. de en R. van Steden, De opmars van de private veiligheidszorg; een nationaal en internationaal perspectief, Justitiële Verkenningen 2012/08, p. 9-23

Wetveiligheidsregio’s (http://wetten.overheid.nl/BWBR0027466/geldigheidsdatum_15-06-2013)

Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, toezicht op ondernemingen in de chemische industrie, webpublicatie nr. 66, Den Haag, november2012

BIJLAGE 1 LIJST VAN AFKORTINGEN

ARIE	Aanvullende risico inventarisatie en evaluatie
BEVI	Besluit externe veiligheid inrichtingen
BRZO	Besluit risico's zware ongevallen
BVR	Besluit veiligheidsregio's
DCMR	Dienst Centraal Milieubeheer (Rotterdam-Rijnmond)
GB	Gezamenlijke Brandweer (Rotterdam-Rijnmond)
IOOV	Inspectie Openbare Orde en Veiligheid (Inspectie Veiligheid en Justitie)
LAT RB	Landelijke Aanpak Toezicht Risicobeheersing Bedrijven
LEC	Landelijk Expertise Centrum
MWB	veiligheidsregio Midden- en West-Brabant
NIM	Nieuwe Inspectie Methodiek
NIFV	Nederlands Instituut Fysieke Veiligheid
OBS	Operationele Basissterkte
PGS	Publicatiereeks Gevaarlijke Stoffen
PBZO	Preventiebeleid Zware Ongevallen
RUD	Regionale Uitvoeringsdienst
VR	Veiligheidsrapport
VR-bedrijf	Bedrijf dat verplicht is om een veiligheidsrapport op te stellen
WABO	Wet Algemene Bepalingen Omgevingsrecht
WVR	Wet Veiligheidsregio's

BIJLAGE 2 GEÏNTERVIEWDE PERSONEN

Naam	Functie en organisatie
J. Lonink	Bestuurscommissie brandweer Veiligheidsberaad
N. Gret	Brandweer Amsterdam Amstelland
E. Vorstman	Brandweer Groningen
N. Bruinincx	Brandweer Midden- en West Brabant
C. Jacobs en I. Custers	Brandweer Zuid-Limburg
M. de Gunst	Brandweer West (Haaglanden en RR)
D. de Bruijn	Brandweer Zeeland
G. van Klaveren en S. Cox	Brandweer Zuid-Limburg resp. Burgemeester Sittard-Geleen
M. den Adel	Brenntag (Botlek)
R. Mout	DCMR
J. Peters	Dr. W. Kolb Klundert (N.Br.)
J. Dekker	Eastman Chemical Middelburg
B. Janssen	Gezamenlijke Brandweer Rotterdam
S. Smeulders en J. van den Broek	Inspectie Leefbaarheid & Transport
A. Dorst	Inspectie Veiligheid en Justitie
K. Kappetijn	Kappetijn Safety Specialist
R. Ooms en T. de Rijk	Omgevingsdienst Midden- en West Brabant
J. Mans	Onderzoekscommissie NVBR
E. Muller	Onderzoeksraad voor de Veiligheid
J. Schrijnemakers en E. Savelberg	Provincie Limburg
I. Tel en S. Kasifa	Provincie Noord Holland
M. den Boer	Provincie Zeeland
J.W. Eshuis	Stork Delfzijl
M. Bart de Jonge	Veiligheidsregio Amsterdam Amstelland
N. van Mourik	Veiligheidsregio Midden- en West Brabant
A.C. Trijselaar, E. de Bruin en M. Worp	Veiligheidsregio Rotterdam-Rijnmond
W. Molenaar en J. Metselaar	Vopak

BIJLAGE 3 BEGELEIDINGSCOMMISSIE

Mw. prof. dr. S. van Thiel (vz)	Radboud Universiteit
J. Dingemans	Vereniging van de Nederlandse Chemische Industrie
dr. ir. C. van Gulijk	Technische Universiteit Delft
dr. G. Haverkamp	WODC
drs. W.J. Klijn	Ministerie van Veiligheid en Justitie
W. Reurink Msc	Landelijk Expertisecentrum BrandweerBRZO
Mw. dr. A. Scholtens	Crisislab

BIJLAGE 4 VRAGENLIJST INTERVIEWS RESPONDENTEN

1. *Artikel 31 (inhoud en proces)*

Veiligheidsregio

- Beleidskader bij beoordeling en toetsing rapportages bedrijven
  - Welke inhoudelijke eisen, normen, criteria en methodieken worden gesteld?
  - Welke invulling en werkwijze wordt toegepast?
  - Hoe wordt beleidskader en uitvoering gewaardeerd? Wat gaat goed, wat kan beter?

Veiligheidsregio/ bevoegd gezag Wabo

- Afstemming Wabo en Wvr

(inhoud, termijnen , toezicht)

- Hoe is in de eigen regio de gemiddelde score van afhandeling artikel 31 bedrijven in het rapport van de Inspectie te verklaren?
- Wat is de actuele stand van zaken bij de afstemming onderverdeeld naar aspecten van inhoud, termijnen en toezicht? Wat gaat goed, wat kan beter?
- Welke acties zijn beoogd/uitgevoerd om te komen tot verbeterde afstemming?
- Wat is het beoogde/ gerealiseerde resultaat (tot nu toe) van deze acties?
- Wat is de rol van de ondersteunende instrumenten in de brief van de minister van V&J (actualisatie werkwijzer, instelling RUD, expertregio, LEC ondersteuning): welke verbetering in de afstemming kan hiervan het resultaat zijn?
- Welke aanpassing van regelgeving gericht op het synchroniseren van besluitvorming en termijnen is noodzakelijk: voor welk probleem vormt dit een oplossing?

Veiligheidsregio/BRZO coördinator

- Naar aanleiding van de aanbevelingen rapport Aanwijzing bedrijfsbrandweer
  - bestuurlijke vaststelling artikel 31 bedrijven: heeft het bestuur VR een besluit genomen over de bedrijven die maatregelen moeten nemen om gevaar voor de openbare veiligheid te voorkomen?
  - Heeft bestuur VR het overzicht van de artikel 31 bedrijven opgenomen in de programmering van de prioriteiten?
  - Hoe groot is de werkvoorraad ultimo 2012?

- Welke aanpak heeft men voor het wegwerken van de werkvoorraad (rol van risicoprioriteiten, samenwerking regio's)?
- Wordt gebruik gemaakt van ondersteuning door het LEC BRZO?

Allen

- Toekomstige ontwikkelingen

Verwachtingen, wensen, gevolgen voor :

- 1) bedrijfsbrandweer;
- 2) procedure art 31;
- 3) PPS

op de volgende terreinen:

- wet- en regelgeving (kwaliteitseisen)
- budgettaire kaders
- technologische ontwikkelingen
- schaalvergroting
- gevolgen LAT RB: uniforme wijze van handhaven, onaangekondigde inspecties (met name vragen aan VR/Brandweer)
- Landelijk Inspectieproject PGS29
- variabele voertuigbezetting

Bedrijven

- Rapportage bedrijven
  - Welke normen, criteria, eisen en methodieken worden gehanteerd?
  - Hoe worden normen, criteria en methodieken van bevoegd gezag gewaardeerd bij beoordeling en toetsing?
  - Welke verbeterpunten zijn mogelijk?

2. *Mogelijkheden voor PPS*

Bedrijven/Veiligheidsregio/experts

- Welke motieven (flexibele inzet, efficiency, opkomsttijd, prijs, democratische legitimering etc.) hebben een rol gespeeld bij besluit wel/niet over te gaan tot PPS?
- Interventielogica: voor welk probleem is PPP een oplossing, werkzame mechanismen
- Voor welke vormgeving, verantwoordelijkheidsverdeling en kostenverdeling is gekozen bij PPS?
- Hoe worden alternatieve instrumenten (bv. regionale samenwerking, uitbesteding) beoordeeld ten opzichte van PPS?
- Welke ervaringen (resultaten in termen van kwaliteit/prijs) zijn er met PPS?
- Hoe is de democratische legitimatie geregeld (met name verantwoording achteraf)?
- Welke invloed hebben toekomstige ontwikkelingen (kwaliteitseisen, budgettaire restricties, schaalvergroting, variabele voertuigbezetting) op PPS?